

ONDERWIJS EN BURGERSCHAP
advies



ONDERWIJS EN BURGERSCHAP

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 Wetenschappen en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. 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.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Onderwijs en burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20030212/734, september 2003.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2003.

ISBN 90-77293-10-8

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

ONDERWIJS EN BURGERSCHAP

Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid

ONS KENMERK
20030212/734

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 25 september 2003

ONDERWERP
Advies Onderwijs en burgerschap

Aan de minister en de staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Mevrouw drs. A.D.S.M. Nijis, MBA
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

ONDERWIJS raad

Mevrouw de minister, mevrouw de staatssecretaris,

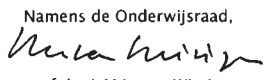
Een van de adviesonderwerpen in het werkprogramma 2003 van de Onderwijsraad is burgerschap. De raad heeft in 2002 over dit onderwerp reeds een studie met als titel *Rondom onderwijs* en een verkenning onder de titel *Samen Leren Leven* uitgebracht.

De raad heeft een aantal belangrijke aandachtspunten uit deze studie en verkenning ontleend en voorgelegd aan vertegenwoordigers uit de onderwijspraktijk, gemeenten en aan vertegenwoordigers uit de wetenschap, het bestuur en het management van onderwijsinstellingen. De uitkomsten van deze seminars zijn belangrijk geweest voor onze adviesopstelling.


Het doet de raad genoegen u hierbij zijn advies aan te bieden onder de titel *Onderwijs en burgerschap*.

Centraal in het advies staat de ondersteuning die de onderwijswetgeving en het onderwijsbeleid kunnen geven aan de voortgaande verankering van burgerschap in het onderwijs.

Namens de Onderwijsraad,



prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



drs. A. van der Rest
Secretaris

MASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Werkwijze	14
1.1 Burgerschap verkend	14
1.2 Oriëntatie op de adviesvragen	15
1.3 Adviesvragen	16
1.4 Aanpak advies	16
2 Burgerschap in de praktijk	18
2.1 Voorbeelden uit de onderwijspraktijkseminars	18
2.1.1 Primair onderwijs	18
2.1.2 Voortgezet onderwijs	19
2.1.3 Middelbaar beroepsonderwijs	20
2.2 Voorbeelden op lokaal niveau	21
2.3 Schoolportretten	23
2.3.1 Primair onderwijs	23
2.3.2 Voortgezet onderwijs	30
2.4 Samenvatting, conclusies en aanknopingspunten voor advisering	35
3 Burgerschap in onderzoek	41
3.1 Internationaal onderzoek	41
3.2 Nederlands onderzoek	45
3.3 Samenvatting, conclusies en aanknopingspunten voor advisering	48
4 Burgerschap in regelgeving en beleid	50
4.1 Burgerschapsvorming binnen de school	50
4.1.1 Regelgeving	50
4.1.2 Door de instellingen geformuleerde gedragsregels en doelstellingen	52
4.2 Burgerschapsvorming met het oog op maatschappelijke en politieke participatie buiten de school	54
4.2.1 Regelgeving	54
4.2.2 Burgerschapsvorming in het politieke en maatschappelijke debat; voornemens en voorstellen ter zake	57
4.3 Samenvatting, conclusies en aanknopingspunten voor advisering	59

5	Aanbevelingen	61
5.1	Uitgangspunten	61
5.2	Burgerschap: begripsonderscheidingen	63
5.3	Aanbevelingen	64
5.3.1	Een algemene doelbepaling	64
5.3.2	Uitwerking van de algemene doelbepaling op verschillende niveaus	65
5.3.3	Burgerschapsvorming op het microniveau van de schoolgemeenschap: eisen aan fatsoenlijk intermenselijk verkeer binnen de school	65
5.3.4	Burgerschapsvorming gericht op meso- en macroniveau: maatschappelijk en politiek burgerschap	66
5.3.5	Burgerschapsvorming op het meso-niveau: maatschappelijke participatie buiten de school	67
5.3.6	Gemeentelijk burgerschapsbeleid	68
5.3.7	Ondersteuning van onderwijsinstellingen	70

Literatuur	71
-------------------	----

Bijlage

Bijlage 1	Lijst met afkortingen	B.1-73
Bijlage 2	Deelnemers praktijkseminars: primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs	B.2-75
Bijlage 3	Deelnemers seminar met wethouders en directeuren onderwijs van de vier grote gemeenten (Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht)	B.3-79
Bijlage 4	Deelnemers seminar met onderzoekers en vertegenwoordigers van organisaties voor bestuur en management	B.4-81

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 onderwijs¹, 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 onderling². 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*.

1

Onderwijsraad (2002b).

2

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 beroeps-onderwijs 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-Barth³ 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.

1 Werkwijze

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de adviesvraag uiteengezet. Na een korte introductie van eerdere verkenningen van de raad over het thema burgerschap in paragraaf 1.1, volgt een oriëntatie op de adviesvragen in paragraaf 1.2. Paragraaf 1.3 geeft de adviesvragen weer. Tot slot beschrijft paragraaf 1.4 de aanpak van het advies.

1.1 Burgerschap verkend

In het werkprogramma 2002 van de Onderwijsraad is burgerschap als thema opgenomen onder de term 'civil society'. De raad besloot toentertijd over dit thema een verkenning te verrichten, gelet op de vele aspecten die nog oriëntatie, onderzoek en debat vergden. De raad koos er in de verkenning *Samen Leren Leven* (Onderwijsraad 2002a, p. 16) voor, de relatie tussen onderwijs en sociale samenhang aan de orde te stellen. Daarbij stonden twee vragen centraal:

- kan de bijdrage van scholen aan het bevorderen van sociale samenhang worden verbeterd; en
- kan de bijdrage van de samenleving aan het vanuit maatschappelijk oogpunt goed functioneren van scholen worden verbeterd.

Voor deze verkenning vroeg de raad een aantal deskundigen vanuit verschillende disciplines zoals economie, sociologie, rechtsgeleerdheid en onderwijskunde, om ieder vanuit de eigen optiek een beschouwing te geven over de relatie tussen onderwijs en sociale samenhang. Deze bijdragen zijn in de studie *Rondom onderwijs* bijeengebracht. Deze studie is tegelijk met de verkenning uitgebracht (Onderwijsraad, 2002c). Daarnaast heeft het SCO-Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam op verzoek van de raad een inventarisatie gemaakt van empirische (onderwijskundige) literatuur naar burgerschap in de relatie onderwijs en samenleving. De meer beschouwende aanpak in de verkenning vormde de basis voor discussiethema's over de taak van het onderwijs en de samenleving in de bevordering van burgerschap.

De raad leverde met de genoemde verkenning een bijdrage aan de maatschappelijke discussie over burgerschap. De verkenning heeft positieve reacties gekregen, zowel op het niveau van de rijksoverheid als op het niveau van de lokale overheid, als ook op het niveau van onderwijsinstellingen en instellingen in de omgeving van scholen.

De minister erkende in haar mondelinge reactie bij de aanbieding van de verkenning de sociale taak van de school. Zij benadrukte dat burgerschap elementen bevat die door de vakken heen gaan, maar daarnaast dat burgerschap niet alleen met kennis overbrengen, maar ook met gedrag en houdingen te maken heeft. Bovendien reikt burgerschap verder dan het onderwijs. Door het debat aan te gaan, niet alleen met onderwijsinstellingen, maar ook met instellingen in de omgeving van de scholen, wordt tegemoetgekomen aan de wederzijdse verantwoordelijkheid.

1.2 Oriëntatie op de adviesvragen

De laatste jaren is het besef gegroeid dat het dringend noodzakelijk is om burgerschapsvorming in het onderwijs een plaats te geven. Burgerschap op het microniveau van de schoolgemeenschap, in de vorm van fatsoenlijk intermenselijk verkeer binnen de school en betrokkenheid daarbij, wordt in toenemende mate op scholen uitdrukkelijk aan de orde gesteld. Inachtneming en onderschrijving van bepaalde basale gedragsregels vormen een noodzakelijke voorwaarde om überhaupt (goed) onderwijs te kunnen verzorgen. Maar minder dan voorheen is dat vanzelfsprekend, en het zal thans uitdrukkelijker onderdeel uit moeten maken van het schoolbeleid.

Daarnaast is er in de politiek een breed gedragen wens om in het onderwijs maatschappelijke en democratisch-rechtsstatelijke praktijken (burgerschap op meso- en macro-niveau) sterker te laten doorklinken. Burgerschapsvorming in het onderwijs, waarbij op die praktijken geanticipeerd wordt, wordt gezien als een van de middelen om een minimum aan gemeenschappelijkheid in een zo pluriforme samenleving als de onze te realiseren. De vroegere situatie, waarin als het ware een minimum aan gemeenschappelijkheid voorondersteld kon worden, en waarin het niet noodzakelijk was om burgerschapsvorming uitdrukkelijk te bevorderen, geldt niet meer. Anders gezegd: deze tijd vraagt om actieve bevordering van burgerschap.

Vooraf van het onderwijs wordt thans gevraagd een bijdrage te leveren aan burgerschapsvorming. Bij het opleggen van concrete verplichtingen dient evenwel een zekere terughoudendheid en bescheidenheid betracht te worden. De raad realiseert zich dat het onderwijs de afgelopen jaren al met meer sociale taken is belast, zoals het integreren van kinderen uit het speciaal onderwijs en het optrekken van het niveau van allochtone achterstandsl leerlingen. Daarbij is het geconfronteerd met omvangrijke stelselwijzigingen, zoals profielstructuur en studiehuis in de tweede fase havo/vwo en de vmbo-vorming. Bovendien mag en kan van het onderwijs niet verwacht worden alle tekortkomingen in de maatschappij op te vangen. Verder dient men zich te realiseren dat er methodisch en pedagogisch-didactisch - hoe bevorder je burgerschap daadwerkelijk - nog weinig concrete inzichten ontwikkeld zijn (zie nader hoofdstuk 3).

Hierbij komt dat scholen zeer van elkaar verschillen, wat betreft hun doelstellingen, leerlingen- en lerarenbestand, omgeving, enzovoort; aan die verschillen zal ook bij de uitvoering van burgerschapsbeleid recht gedaan moeten worden. Ten slotte dient de grondwettelijke vrijheid van onderwijs in acht genomen te worden, en dient de vormgeving van het beleid inzake burgerschapsvorming zoveel mogelijk te sporen met het streven naar vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen.

Met andere woorden: voorkomen moet worden dat het onderwijs overvraagd wordt, en aan het onderwijs moet voldoende ruimte geboden te worden om eigen maatwerk te bieden.

Dat brengt het volgende met zich mee. Allereerst dient zoveel mogelijk aangesloten te worden bij de bestaande praktijk in onderwijsinstellingen, en dient bij de uitbouw van burgerschapsvormende activiteiten aan de instellingen een grote zeggenschap gegund te worden. Daarnaast dient benadrukt te worden dat burgerschapsvorming niet een taak is van het onderwijs alleen, maar dat ter zake ook een belangrijke rol is weggelegd voor

overheden en maatschappelijke instellingen; hun medeverantwoordelijkheid dient dan ook geëxpliciteerd te worden. Ten slotte lijkt de raad nader onderzoek naar de pedagogisch-didactische en organisatorische vormgeving van succesvolle burgerschapsbevorderende activiteiten zeer zinvol.

1.3 Adviesvragen

In dit advies staat de volgende vraag centraal: hoe en binnen welke marges kan de bijdrage vanuit het onderwijs (niveau van rijksoverheid, lokale overheid en scholen) aan burgerschapsvorming versterkt worden.

Deelvragen hierbij zijn:

- welke bepalingen in de wetten en lagere regelgeving dienen veranderd, respectievelijk aangevuld te worden;
- kan de rijksoverheid scholen ondersteunen in verankering van burgerschap in de school;
- kan de rijksoverheid scholen ondersteunen in de vormgeving van burgerschap (op onderwijsinhoud, onderwijsproces, schoolorganisatie en schoolomgeving) via het aanbesteden van ondersteunende activiteiten;
- is een gemeentelijke rol op dit gebied wenselijk en mogelijk; en
- binnen welke (grondwettelijke) marges dient het burgerschapsbeleid te blijven.

1.4 Aanpak advies

Verkenning

De verkenning *Samen Leren Leven* vormt een voorname basis voor dit advies. Aan de hand van de daarin beschreven theoretische invalshoeken en de bevindingen uit de empirische literatuur heeft de raad thema's gedestilleerd voor de gehouden seminars.

Seminars

De raad organiseerde in het voorjaar van 2003 drie seminars gewijd aan de praktijk in het onderwijs, met scholen en omliggende instellingen zoals politie, jeugdzorg en welzijn. Eén seminar betrof het basisonderwijs (Gouda), één het voortgezet onderwijs (Voorburg) en één het middelbaar beroepsonderwijs (Den Bosch). In deze praktijkseminars is geïnventariseerd wat scholen en instellingen als hun taak zien in de versterking van burgerschap en welke initiatieven er op dat terrein in uitvoering zijn.

De bevindingen uit deze drie seminars vormden de input voor een vierde seminar met wethouders en directeurs onderwijs van de vier grote gemeenten in Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en een vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In dit seminar is met name gedebatteerd over de rol die de lokale overheid mogelijk kan innemen in de versterking van burgerschap in samenwerking met scholen en andere gemeentelijke instellingen. In een vijfde seminar zijn de - mede op de eerste vier seminars gebaseerde - voorlopige voorstellen van de raad getoetst in een bijeenkomst met vertegenwoordigers uit de wetenschap en van bestuur en management van het onderwijs.

Schoolportretten

In een gezamenlijke opdracht van de raad en de Nationale Unesco Commissie zijn portretten van scholen met voorbeelden van een 'good practice' op het gebied van burgerschapsvorming opgesteld. De CED-groep in Rotterdam stelde drie van dergelijke portretten op van scholen in het voortgezet onderwijs. Het Haags Centrum voor Onderwijsbegeleiding (HCO) stelde eveneens drie zulke portretten op van scholen in het primair onderwijs. De uitkomsten geven voorbeelden van wijzen waarop scholen adequaat vormgeven aan hun burgerschapsbevorderende taak.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

De raad heeft zich exclusief gewijd aan de thematiek van burgerschapsbevordering in het onderwijs, en is niet ingegaan op de algemene normen- en waardendiscussie, waarover de WRR op afzienbare termijn zal adviseren. Met het oog op de afstemming van het WRR-advies met dit advies van de Onderwijsraad hebben beide adviesorganen overleg gepleegd.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft aan de hand van vorengenoemde seminars en schoolportretten een overzicht van burgerschap in de praktijk van het onderwijs. *Hoofdstuk 3* geeft een analyse van empirisch onderzoek naar effecten van burgerschapsvorming, zowel internationaal als voor Nederland. *Hoofdstuk 4* omvat een beschrijving van burgerschap in de huidige regelgeving en het beleid. Elk van deze hoofdstukken wordt afgesloten met een beknopte aanzet tot aanbevelingen. *Hoofdstuk 5* ten slotte bevat de uitgewerkte aanbevelingen, met de bijbehorende argumentaties en randvoorwaarden.

2 Burgerschap in de praktijk

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van burgerschap in de praktijk van scholen en lokale overheid. De uitkomsten uit de praktijkseminars zijn in paragraaf 2.1 weergegeven. In paragraaf 2.2 zijn de uitkomsten van het seminar met de lokale overheid beschreven. De schoolportretten, als voorbeelden van 'good practice' zijn in paragraaf 2.3 samengevat. Dit hoofdstuk sluit af met een samenvatting en enkele conclusies in paragraaf 2.4.

2.1 Voorbeelden uit de onderwijspraktijkseminars

De raad beschrijft hieronder de inzichten omtrent burgerschapsvorming die de onderwijspraktijkseminars in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs hebben opgeleverd. Daarbij worden de volgende categorieën onderscheiden: onderwijsinhoud, onderwijsproces, schoolorganisatie en schoolomgeving. Ook staat de raad stil bij de mogelijke inbreng van rijksoverheid, gemeenten en schoolbesturen op het terrein van burgerschap.

2.1.1 Primair onderwijs

Het seminar met basisscholen in Gouda leverde op verschillende niveaus inzichten op over de vormgeving van burgerschap in de praktijk van het basisonderwijs:

- *Onderwijsinhoud*
Burgerschap zou geen apart vak moeten zijn, al komen burgerschapsvaardigheden bij bepaalde vakken wel explicieter aan de orde (bijvoorbeeld catechese). Burgerschap concentreert zich met name op het intermenselijke niveau (zoals fatsoenlijk met elkaar omgaan). Hierbij kunnen zich spanningen voordoen tussen dat wat de school en dat wat de ouders voorstaan. Specifieke methoden die scholen op dit terrein kunnen inzetten, moeten aansluiten bij de bestaande onderwijsconcepten in de school.
- *Onderwijsproces*
Burgerschap is geen vakgebied, maar maakt onderdeel uit van het pedagogische klimaat. Hierbij is het belangrijk dat leerlingen verantwoordelijk gemaakt worden voor hun eigen leerproces, elkaar helpen en ook inspraak hebben. Registratie is belangrijk om de ontwikkeling van een kind op dit terrein goed te kunnen volgen. Leraren vervullen een voorbeeldfunctie op het terrein van burgerschap en 'burgerschapsvaardigheden' moeten dan ook onderdeel uitmaken van het integrale personeelsbeleid (sollicitatiegesprekken, functioneringsgesprekken). Opleidingsscholen en lerarenopleidingen hebben hier ook een belangrijke rol te vervullen.
- *Schoolorganisatie*
Burgerschap maakt onderdeel uit van de missie van scholen en resulteert bijvoorbeeld concreet in pestprotocollen. De omvang van de school speelt een rol bij burgerschap: een beperkte schoolomvang is nodig.

- *Schoolomgeving*
Brede scholen vervullen een rol in het kader van burgerschap. De brede school vergroot sociale vaardigheden bij kinderen (bijvoorbeeld door samen muziek te maken) en bevordert ontmoetingen tussen kinderen binnen de wijk. De brede school leidt ook tot meer betrokkenheid van ouders en wijkinstellingen bij de school. De brede school gaat uit van de medeverantwoordelijkheid van ouders. Het is echter nog niet duidelijk of bepaalde doelgroepen wel bereikt worden en of ouders van achterstandskinderen wel een brede school willen. Misschien kunnen ouders in een vroeg stadium al via de peuterspeelzaal betrokken raken. In het algemeen valt de ouderparticipatie vaak tegen. De scholen hebben verschillende wijkprojecten zoals ‘zwerfvuil uit de buurt’ en ‘thuis op straat’ (buurtbewoners worden betrokken bij het spel van kinderen). Daarnaast houden de scholen rekening met de ‘stadsregels’ die voor Gouda gelden.

Als rol voor de overheid zien de Goudse scholen, dat de rijksoverheid ideeën rond burgerschapsvorming kan aandragen. De scholen zijn echter verantwoordelijk voor de concrete invulling, de uitvoering. De gemeente kan bij het OOGO burgerschap inbrengen. Dit kan gepaard gaan met projectplannen van scholen, waarover scholen verantwoording afleggen. Tot slot is een rol weggelegd voor de schoolbesturen. Het bestuur moet een visie hebben op burgerschap en deze ook uitdragen richting scholen.

2.1.2 Voortgezet onderwijs

Het seminar over burgerschap in het voortgezet onderwijs vond plaats bij de afdeling voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) van het Corbulo College in Voorburg. Dit leverde op:

- *Onderwijsinhoud*
Burgerschapsvaardigheden van leerlingen op het microniveau van burgerschap (vaardigheden voor het intermenselijke verkeer als het accepteren van verschillen tussen leerlingen) bepalen de mate waarin leraren aan de vakinhoud toe-komen en spelen dus een rol bij alle lessen. Het gaat hierbij ook om kleine dingen als bijvoorbeeld: hoe stel je een vraag. Maar ook om grotere vraagstukken, bijvoorbeeld: hoe houd ik mezelf staande in de maatschappij. Niet voor alle groepen leerlingen en ouders zijn de begrippen burgerschap en burgerschaps-vaardigheden daarbij even herkenbaar en vanzelfsprekend. Bij bepaalde vakken, zoals bij zorg en welzijn en leefstijllessen, kan burgerschap expliciet aandacht krijgen. Leraren moeten daar wel voor toegerust zijn.
- *Onderwijsproces*
Groepsvorming en leren samenwerken zijn voor leerlingen belangrijk. Ook moeten leerlingen hun eigen ervaringen kunnen inbrengen en moet het onderwijs aansluiten bij de talenten die kinderen hebben. Bepaalde werkvormen, zoals rollen-spelen, lenen zich voor burgerschapsvaardigheden (bijvoorbeeld conflicthante-ring). Leerlingen moeten ook verantwoordelijk gemaakt worden, bijvoorbeeld voor het bewaren van de orde of het verzorgen van de catering. Leerlingen zouden door middel van een portfolio zicht moeten krijgen op hun ontwikkeling op het gebied van sociale vaardigheden. Van belang bij dit alles is dat leraren het goede voorbeeld geven. De school zal moeten investeren in het opleiden in de school.
- *Schoolorganisatie*
Burgerschap is een verantwoordelijkheid voor iedereen die betrokken is bij de school; normen en waarden zitten in het hele schoolklimaat verweven. Kleine

gemeenschappen binnen de scholen bevorderen burgerschap. Lessen sociale vaardigheden vragen soms om meer tijd en om een andere leeromgeving en daarmee om een andere organisatie van de school.

- *Schoolomgeving*
De school kent allerlei projecten, waarbij leerlingen samenwerken met instellingen buiten de school (bijvoorbeeld een bedrijf, ouder of kerk). In het algemeen moet de omgeving van de school meer een plek binnen de school krijgen; 'team teaching' is hiervoor een mogelijkheid. Het is belangrijk dat de school investeert in de relatie met ouders, maar ook in de relaties met oudere broers of zussen van leerlingen. De ouderraad zou hierbij een duidelijkere rol kunnen vervullen. Ouders verwachten veel van scholen, bijvoorbeeld op het gebied van normen en waarden, maar zijn niet altijd even makkelijk te activeren.

De rijksoverheid kan ruimte creëren voor experimenten en deze ook financieel ondersteunen. Scholen kunnen zelf hun ervaringen uitwisselen op het terrein van burgerschap.

2.1.3 Middelbaar beroepsonderwijs

Informatie over de vormgeving van burgerschap in het middelbaar beroepsonderwijs is verkregen door een seminar bij het Koning Willem I College in Den Bosch:

- *Onderwijsinhoud*
Burgerschapscompetenties hoeven niet in een apart vak vormgegeven te worden, maar maken deel uit van het hele schoolklimaat en alle vakken. Het gaat om de 'gedragsinfrastructuur' binnen de school: normen en waarden, maar bijvoorbeeld ook assertiviteit. Hierbij botsen de ideeën van groepen leerlingen van verschillende achtergronden. Intermenselijke vaardigheden zijn van belang om überhaupt les te kunnen geven en te kunnen leren. Het uiteindelijke doel is altijd een certificaat of diploma waarmee leerlingen de arbeidsmarkt kunnen betreden. Wel heeft niveau-1 een cursus 'schooletiquette': regels over wat wel en niet kan in de gemeenschappelijke ruimten van de school. Ook het vak maatschappelijk-culturele vorming besteedt expliciet aandacht aan burgerschap.
- *Onderwijsproces*
Leerlingen moeten verantwoordelijkheid krijgen voor hun leerproces en daarop aangesproken worden, bijvoorbeeld in leer-werktrajecten. Daarnaast hebben docenten een voorbeeldrol te vervullen op het gebied van burgerschap. Dit vraagt om aandacht van lerarenopleidingen, maar ook om nascholingstrajecten. Affiniteit met de leerlingdoelgroep is daarnaast een belangrijk element.
- *Schoolorganisatie*
Een groot bestuur is een randvoorwaarde, maar burgerschap is gediend bij een menselijke maat van scholen. 'Team teaching' kan hierbij positief werken. Een specifieke organisatievorm heeft de Glenn Mill School in Wezep. Deze school probeert 14- tot 18-jarigen die in aanraking zijn gekomen met de criminaliteit, weer op het rechte pad te brengen, tot 'acceptabele staatsburgers' te maken. Het regime is streng, met aandacht voor details (fysiek contact is bijvoorbeeld verboden). Ongeveer 70% van de leerlingen lukt het om een baan te vinden en niet te vervallen in oude gewoonten.
- *Schoolomgeving*
Het Koning Willem I College vindt het creëren van buitenschoolse ervaringen erg belangrijk en organiseert veel projecten buiten de school. Een voorbeeld is het 'kermisproject': 180 leerlingen van verschillende opleidingen hebben samen-

gewerkt met mensen van de kermis, waarbij een concreet resultaat onder andere het ontwerpen van een affiche is. Binnen het 'dromenproject' hebben leerlingen dromen van onder andere gehandicapten waargemaakt (bijvoorbeeld het maken van een ballonvaart). Het verschijnsel 'community college' vraagt om navolging (de school als educatief dorp voor de regio). De school kan ouders erbij betrekken als onderdeel van de gemeenschap en als ouders van de leerlingen. Meer samenwerking is vereist tussen onderwijs, welzijn en gezondheidszorgorganisaties. Verder speelt in het middelbaar beroepsonderwijs het bedrijfsleven ook nadrukkelijk een rol als het om burgerschapsvaardigheden gaat. Burgerschap vraagt ook om meer aandacht van de school voor het buitenschoolse leven van de leerlingen.

Regelgeving, exameneisen en bekostiging zitten de vormgeving van burgerschap soms in de weg. Zo is er geen formele erkenning van bijvoorbeeld buitenschoolse activiteiten mogelijk.

2.2 Voorbeelden op lokaal niveau

Op het lokale niveau organiseerde de raad een seminar om de mogelijkheden en onmogelijkheden zichtbaar te maken, die er vanuit het perspectief van het lokale niveau zijn om burgerschap een stevigere positie in het onderwijs te geven.

De uitkomsten van het seminar met de gemeenten zijn te groeperen in vier aandachtspunten:

- goede voorbeelden van burgerschapsvorming in het onderwijs in de vier grote steden;
- de rol van de gemeente bij burgerschapsvorming;
- onderwijsvormen (primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs); en
- aanvullende instrumenten voor de gemeente.

Goede voorbeelden

In Rotterdam en Utrecht hebben scholen goede ervaringen met het duidelijk formuleren van de gedragsregels van de school aan het begin van iedere nieuwe groep en ieder nieuw schooljaar (voorbeeld Rotterdam: Albeda College). Dit zijn echter initiatieven van de scholen zelf. De gemeenten hebben hierbij geen rol gespeeld.

Ook in Den Haag stellen scholen op eigen initiatief gedragsregels op. Daarnaast zijn er projecten mede gericht op burgerschapsvorming die door de gemeente zijn geïnitieerd of worden ondersteund.

Vanuit de Amsterdamse situatie is het niet zo makkelijk goede voorbeelden te geven. Het basisonderwijs is gedecentraliseerd naar de deelraden en de gemeente Amsterdam is geen bevoegd gezag meer in het voortgezet onderwijs. De gemeente heeft weinig ingang om met de scholen een dialoog aan te gaan over burgerschapsvorming.

De rol van de gemeente

De vraag is of de gemeente een rol heeft bij het bevorderen van burgerschapsvorming in

het onderwijs. De VNG stelt, dat in principe de school verantwoordelijk is voor burgerschapsvorming en dat je ook zoveel mogelijk aan de school moet laten. De gemeente is echter wel de regisseur op lokaal niveau en kan in deze rol sturend optreden. De gemeente is ook de aangewezen figuur omdat zij een sturende rol heeft op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld sport, cultuur en jeugdbeleid). De vertegenwoordigers vanuit de vier grote steden beamen dit en stellen dat de gemeente met het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en huisvestingsmiddelen al een aantal goede instrumenten in huis heeft om een sturende en regisserende rol te spelen.

Verschillen tussen de onderwijsvormen

De conclusie is dat een gemeente meer aangrijpingspunten heeft om te overleggen en te sturen bij het primair en voortgezet onderwijs (GOA, VVE en huisvesting) dan bij het middelbaar beroepsonderwijs.

Aanvullende instrumenten

De VNG vindt dat gemeenten in principe voldoende instrumenten in huis hebben om burgerschapsvorming te versterken. De gemeenten moeten investeren in het stimuleren en ondersteunen van een gezamenlijke aanpak door gemeente en scholen. De wethouders stellen dat zij de instrumenten die zij nu hebben, wel moeten behouden (VVE, GOA en onderwijshuisvesting). De directeur onderwijs van Amsterdam pleit ervoor, de gemeente in een positie te plaatsen waarin zij de discussie kan voeren op lokaal niveau met schoolbesturen. Er moet een orgaan zijn waar de burger op terug kan vallen. Het OOGO vormt een belangrijk instrument voor de gemeente en zou misschien uitgebreid moeten worden.

Conclusies met betrekking tot het lokale niveau

- Wat het eerste niveau van burgerschap betreft (de gedragsnormen binnen de school) maken scholen aanzetten om gedragsregels ofwel leefregels toe te passen. Van belang is dat dergelijke initiatieven vanuit de gemeente ondersteund worden.
- De gemeenten hebben met GOA, VVE en huisvestingsmiddelen procedureel een instrument om in het kader van burgerschap een sturende en regisserende rol te spelen (OOGO). Het ligt voor de hand bij een burgerschapstaak hier gebruik van te maken, in plaats van nieuwe beleidsinstrumenten te ontwikkelen.
- Alhoewel de school verantwoordelijk geacht wordt voor burgerschapsvorming, is de gemeente de regisseur van het onderwijsbeleid op lokaal niveau en heeft in die zin een sturende rol. De gemeente is daarom ook de aangewezen figuur om als regievoerder op te treden op het terrein van burgerschapsvorming, temeer daar de gemeente ook een sturende rol heeft op verwante beleids-terreinen zoals sport, cultuur en jeugdbeleid.
- Wat de onderwijssectoren betreft zijn er voor gemeenten meer aangrijpingspunten om met het primair en voortgezet onderwijs te overleggen en binnen deze sectoren te sturen (GOA, VVE en huisvesting), dan met het beroepsonderwijs.
- Gemeenten hebben in principe voldoende instrumenten en bevoegdheden in huis. Er zou wel meer geïnvesteerd kunnen worden in het stimuleren en ondersteunen van een gezamenlijke aanpak door gemeente en scholen.
- Het OOGO vormt bij een gecoördineerde aanpak een belangrijk instrument en zou misschien uitgebreid moeten worden.

- De gemeenten zouden, meer dan nu het geval is, een gesprekspartner moeten zijn van de Onderwijsinspectie, ook wanneer het gaat om aspecten van burgerschap.

2.3 Schoolportretten

In opdracht van de Onderwijsraad hebben de CED-Groep in Rotterdam en het HCO vanuit het perspectief van burgerschapsvorming schoolportretten opgesteld. Deze zes schoolportretten worden aan het einde van dit jaar gepubliceerd en zullen ook te vinden zijn op de website van de onderwijsraad (www.onderwijsraad.nl). Op basis van deze schoolportretten heeft de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) op 24 juni 2003 een conferentie georganiseerd, waar de schoolcondities voor burgerschap centraal stonden. Dit betreft condities voor de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de schoolorganisatie en de schoolomgeving. Deze conferentie heeft een checklist van aandachtspunten voor burgerschap op en rondom de school opgeleverd.

Hieronder volgen eerst de drie portretten van scholen in het primair onderwijs (paragraaf 2.3.1) en daarna de drie portretten van scholen in het voortgezet onderwijs (paragraaf 2.3.2). Elk portret sluit af met een korte samenvatting. Paragraaf 2.3.3 geeft richtingen aan voor de vormgeving van burgerschap op schoolniveau.

2.3.1 Primair onderwijs

De La Reyschool, Den Haag

Algemeen

De De La Reyschool is een openbare basisschool in Den Haag met 184 leerlingen. De school ligt in een oude stadsvernieuwingswijk, een 'probleemwijk'. Van de leerlingen komt 76% uit sociaal-zwakkere gezinnen; 60% behoort tot de categorie allochtone achterstandsl leerlingen. De school heeft een zeer actieve oudercommissie, waarin tien ouders zitting hebben.

De school heeft zich van 'buurtschool' tot 'stadsschool' ontwikkeld: ouders uit de hele stad proberen in toenemende mate hun kind op deze school te krijgen. Met de slogan 'Werken en spelen: een proeftuin voor het leven' wil de school aangeven, dat het onderwijs leerlingen zowel moet voorbereiden op het latere werken en functioneren als burger in de maatschappij als op een zinnige invulling van de vrije tijd. Daarom besteedt de school niet alleen aandacht aan de cognitieve vakken, maar ook aan drama, allerlei vormen van spelen en literaire en beeldende vorming.

Onderwijsinhoud

De De La Reyschool hanteert het uitgangspunt dat burgerschapseducatie in een school niet een aaneenschakeling van eenmalige projecten moet zijn. Burgerschapseducatie vraagt om een structurele inbedding in het curriculum van de school. Met het oog hierop moet er een centrale, sturende methode zijn die door de hele school heen loopt en alle groepen beslaat. De methode dient niet alleen kennis over te brengen, maar ook vaardigheden aan te leren die leerlingen in staat stellen later als goed burger in de maatschappij te werken en te functioneren. De school gebruikt hiervoor de interculturele methode wereldoriëntatie *De Grote Reis*. Deze methode is ook mede voor dit doel ontwikkeld.

De Grote Reis is voortgekomen uit het 'Vier Steden Project', een samenwerkingsproject van de schoolbegeleidingsdiensten van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De methode is vakoverstijgend, loopt door de hele school heen en is bestemd voor alle groepen. De leerlingen zijn op een actieve manier bezig met thema's als 'mens en levensonderhoud' en 'mens en macht'.

Verder zijn de cognitieve vakken ondergeschikt aan 'belevingswerelden'. De school heeft het onderwijs daarom verankerd in speciale voorzieningen als de speeltoren, het laboratorium, het museum, het theater en de taalklas. Zowel leerlingen, ouders als leraren dragen verantwoordelijkheid voor deze voorzieningen. Zo 'runnen' de oudste kinderen van de school het museum, begeleiden ouders creatieve activiteiten en is een leraar verantwoordelijk voor de werving en begeleiding van ouders (de 'oudercoördinator').

Onderwijsproces

De school hecht veel waarde aan zaken als het leren omgaan met elkaar en het bieden van ruimte en mogelijkheden voor eigen initiatieven van kinderen en het integreren daarvan in het gemeenschapsleven van de school. Kinderen leren ook keuzes te maken en daar de verantwoordelijkheid voor te dragen. De school biedt verder een breed scala van culturele activiteiten als kunstzinnige vorming en wetenschapontwikkeling. Het onderwijsconcept is breed: een combinatie van leren en spelen, aandacht voor cultuur en kunst en voor de sociale omgang tussen kinderen en hun sociale vorming.

De methode *De Grote Reis* stelt ook eisen aan de leraar wat betreft een nieuwe pedagogisch-didactische aanpak. De leerlingen moeten elkaar bijvoorbeeld gebruiken als informatiebron en er zijn allerlei mogelijkheden voor buitenschoolse verdieping.

Schoolorganisatie

In het algemeen legt de school verantwoordelijkheden voor de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen en het contact met ouders bij de leraren. De school heeft een oudercoördinator, maar bijvoorbeeld ook een coördinator voor het muziekonderwijs en één voor het project informatie- en communicatietechnologie (ict). Ook denkt de school na over een leraar als wijkcoördinator. Leraren krijgen tijd voor deze taken, in overeenstemming met het integraal personeelsbeleid. Om het leren samenwerken van kinderen te bevorderen zijn alle groepen in combinatieklassen georganiseerd. Zo leren jongere kinderen van oudere.

Schoolomgeving

De openbare basisscholen in Den Haag werken samen in 'transversale clusters' die dwars door de stad heen lopen: van het centrum naar de buitenwijken. Binnenstadsscholen en scholen in de buitenwijken werken in clusters van ongeveer 2.500 leerlingen met elkaar samen. Het welzijnswerk is echter wijkgebonden georganiseerd. Deze twee verschillende organisatievormen bemoeilijken een optimale inbedding van scholen in de wijk, evenals een goede afstemming op het welzijnswerk in de buurt. Bovendien gaat het contact met katholieke en protestantse scholen verloren. Ook activiteiten in het kader van de verlengde schooldag worden georganiseerd binnen een wijk. Naast de officiële clusters ontstaan er op initiatief van individuele scholen dan ook nieuwe netwerken binnen de wijk. Binnen een dergelijk wijknetwerk participeren scholen van verschillende levensbeschouwelijke aard.

De De La Reyschool ziet een gecoördineerd wijknetwerk, waarin scholen en welzijnswerk participeren, als een kritische succesfactor voor burgerschapseducatie. De school zou het zinvol vinden om een coördinator voor het hele wijkgebeuren aan te stellen. De school heeft ook deelgenomen in een mentorproject: sociaal-zwakkere leerlingen die dreigden uit te vallen, kregen een mentor toegewezen die hen in een buurthuis verder begeleidde. Om een dergelijk project goed vorm te kunnen geven, dient wel aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Er moet begeleiding zijn buiten in plaats van onder schooltijd. Verder moeten mentoren gedurende langere tijd aan het project meedoen en is een goede afstemming met ouders noodzakelijk, om zo conflicten over de opvoeding te voorkomen.

De ouders spelen een belangrijke rol. De De La Reyschool ervaart het openstaan van de school als een kritische succesfactor om de school te maken tot centrum in de wijk en doorgeefluik van educatie. Om ervoor te zorgen dat ouders geen sluitpost worden, roostert de school gedurende één dagdeel per week een leraar vrij om contacten met ouders aan te knopen en te onderhouden: de oudercoördinator. De oudercoördinator is verantwoordelijk voor de werving van ouders voor verschillende activiteiten. Dit kan via de oudercommissie en de nieuwsbrief, maar de ervaring is dat de persoonlijke benadering het beste werkt. De desbetreffende leraar ondersteunt de ouders ook waar nodig. De school signaleert echter maatschappelijke ontwikkelingen die haaks staan op het belang van de betrokkenheid van ouders. In veel gezinnen werken beide ouders, waardoor er weinig tijd is om zich voor de school in te zetten.

Ook hebben ouders op school een aparte plek waar ze kunnen praten en koffiedrinken, de 'kwekplek', en zijn ze betrokken bij het maken van de schoolkrant. Verder maken ouders samen met kinderen gebruik van ict-voorzieningen op school; dit is tegelijkertijd een vorm van oudereducatie. Tot slot neemt de school deel aan een Europees project waarbij kinderen, ook samen met ouders, hun omgeving in kaart brengen en het resultaat uitwisselen met een school in Denemarken.

Verder organiseert de school buitenschoolse projecten, zowel binnen het curriculum als in het kader van de verlengde schooldag, die de school een stevige inbedding in de buurt geven. Bij dergelijke activiteiten speelt de omgeving ook een rol, bijvoorbeeld naschoolse muziekprojecten onder leiding van vakdocenten uit het muziekonderwijs.

Samenvatting

- De school heeft een visie op de bijdrage die onderwijs kan leveren aan de burgerschapsvorming van leerlingen en vertaalt zijn visie naar de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de schoolorganisatie en de plek van de school in de omgeving.
- De school bedt burgerschapseducatie structureel in het curriculum in. Dit geschiedt door middel van een centrale methode die door de hele school heen loopt, alle groepen beslaat en vakoverstijgend is. Daarnaast besteedt de school bij vakken die zich specifiek voor burgerschapsvorming lenen (bijvoorbeeld drama) aandacht aan burgerschapsvaardigheden.
- De school verstaat onder burgerschapseducatie niet alleen het overbrengen van kennis, maar met name ook het aanleren van vaardigheden.
- De school is ingebed in de wijk door een gecoördineerd wijknetwerk waarin scholen en welzijnswerk participeren.

- De school staat open voor ouders, meer dan in de vorm van een oudercommissie. Ouders kunnen een bijdrage aan het onderwijs leveren en de school kan zorgen voor een vorm van 'oudereducatie'.
- De school verbindt schools leren met buitenschools leren, bijvoorbeeld in het kader van de verlengde schooldag.
- Elke leraar draagt de visie van de school op burgerschap uit en voelt zich daarbij verantwoordelijk voor het onderwijsgebeuren in de hele school en niet alleen voor zijn eigen klas.
- Elke leraar beschikt over de vaardigheden om burgerschapseducatie in zijn lessen vorm te geven.
- Leraren dragen binnen het integraal personeelsbeleid verantwoordelijkheid voor de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen en het contact met ouders en wijkorganisaties, bijvoorbeeld door het benoemen van leraren als oudercoördinator of wijkcoördinator.
- Behalve leraren dragen ook leerlingen en hun ouders verantwoordelijkheid voor bepaalde activiteiten en voorzieningen in de school.

Openbare Basisschool Overvecht, Utrecht

Algemeen

De Openbare Basisschool Overvecht heeft een krachtig vernieuwingsbeleid, gericht op het vergroten van kansen voor alle kinderen. De school heeft vijf locaties in de wijk Overvecht, met ongeveer 600 leerlingen verdeeld over dertig groepen. Meer dan 95% van de leerlingen is van allochtone afkomst en ongeveer 80% behoort tot de categorie allochtone achterstandsleerlingen. Er is sprake van een grote mobiliteit in de wijk, waardoor veel kinderen niet alle groepen op de school doorlopen. De school heeft gekozen voor één onderwijskundig concept, waarbij de vijf locaties hun eigen accenten kunnen leggen.

De Openbare Basisschool Overvecht stelt nadrukkelijk het opvoeden van leerlingen tot goede burgers in het curriculum centraal. Het onderwijs rust op twee pijlers: het schoolse leren en het opvoeden tot een goede burger in de maatschappij. In de missie van de school zijn beide pijlers terug te vinden.

Onderwijsinhoud

In het schooljaar 1999/2000 is de school gestart met de invoering van het integrale programma *De Vreedzame School*. Dit programma heeft tot doel de school een democratische gemeenschap te laten zijn (worden), waarin leerlingen verantwoordelijk zijn voor het klimaat in de school en in de klas en waarbij conflicten anders worden opgelost dan met geweld. Het programma bestaat uit een combinatie van een lessenserie voor 3- tot 12-jarigen met andere activiteiten. Dit zijn het trainen van leraren, het bezoeken van klassen door in- en externe begeleiders, het instellen van een stuurgroep, het opleiden van 'peer mediators' (leerlingen die leerlingen helpen), het organiseren van workshops voor ouders en het trainen van instellingen om de school heen. Ook heeft de school een leraar twee dagen per week vrijge-roosterd als 'leerling counsellor'; deze gaat in eerste instantie naast het kind staan en probeert het kind inzicht te laten krijgen in het probleem dat hij/zij ervaart.

De Vreedzame School is ontwikkeld vanwege de toename van geweld en conflicten in de school, buurt, wijk en op straat. Dit is niet alleen een belasting voor personeel en leerlingen, het bedreigt ook het rendement van het onderwijs. Het programma beoogt de

school tot een veilige plek te maken door een verandering in de cultuur te realiseren en door gedrag te beïnvloeden. De school wordt een gemeenschap waarin iedereen zich betrokken voelt en waarin iedereen op een positieve manier met elkaar omgaat. Conflict-oplossing is het uitgangspunt: kinderen en leraren leren oplossingen te vinden voor conflicten. Samenwerking en verantwoordelijkheden van de leerlingen staan centraal, evenals ondersteuning door de ouders.

Onderwijsproces

De Vreedzame School is een cyclisch programma: dezelfde onderwerpen keren ieder jaar terug, maar op een hoger niveau. Het is een combinatie van lessen, met impliciete aandacht voor burgerschapsvaardigheden in de hele schoolgemeenschap. Het gaat daarbij niet alleen om conflicthantering, maar ook om het bevorderen van gemeenschapsbewustzijn in de klas, wijk, stad, enzovoort. Belangrijk is dat elk kind het gevoel krijgt dat het ertoe doet. Daarnaast heeft de school ook 'service learning' in het curriculum opgenomen. Hierbij ontwikkelen kinderen vaardigheden ten dienste van de gemeenschap, bijvoorbeeld gemeenschapstaken als schoonmaken en helpen op kinderdagverblijven.

Veel leraren denken dat door de vele activiteiten onderwijstijd verloren gaat. Maar eigenlijk wordt tijd gewonnen door een beter pedagogisch klimaat met bijvoorbeeld minder ruzies die om een oplossing vragen.

Schoolorganisatie

De Openbare Basisschool Overvecht heeft alleen maar combinatieklassen. Vanwege de integrale aanpak met *De Vreedzame School* is een pestprotocol niet nodig. De school houdt elk jaar een veiligheidsanalyse, waarbij de kinderen worden bevroegd. De jaarlijkse 'veiligheidsthermometer' lijkt aan te geven dat het werkt: op vier van de vijf locaties voelen leerlingen zich meer dan voorheen veiliger op school, in de klas, op de speelplaats en op weg van school naar huis. Ook gaat de school middels 'visitatie' na hoe de vernieuwingen in de praktijk werken en welke verbeteringen nog nodig zijn. Tot slot zijn er veel vieringen en samenkomsten voor de hele school om de onderlinge samenhang te bevorderen. Ook krijgen oudere kinderen een jonger kind onder hun verantwoording.

Schoolomgeving

De Openbare Basisschool Overvecht hecht groot belang aan de relatie tussen school, buurt en ouders; samenwerking is gericht op vergroting van de effectiviteit en het rendement van de school. De school neemt deel aan een wijknetwerk. Ook hebben scholen het project *De Vreedzame Wijk* gestart om medewerkers van wijkinstellingen te onderrichten in de filosofie van *De Vreedzame School*. Zo hebben alle professionals waar de leerlingen mee in contact komen dezelfde aanpak. Verder participeert de school in het deelnetwerk Jeugdhulpverlening Overvecht-Noord en Overvecht-Zuid, waarin scholen, schoolarts, politie, maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, welzijnsinstellingen en wijkverpleegkundigen 'zorgleerlingen' bespreken. Verder is het streven om op alle locaties in 2006 een voorschool te hebben.

Daarnaast staat ouderbetrokkenheid hoog in het vaandel. De leraren volgen trainingen voor een effectieve communicatie met ouders en ouders nemen deel aan workshops rond *De Vreedzame School*. Verder zijn er veel activiteiten in het kader van de verlengde schooldag.

Samenvatting

- De school creëert de nodige randvoorwaarden (een 'veilige' school), waardoor het onderwijs tot meer schoolsucces voor leerlingen kan leiden.
- De school heeft een visie op burgerschapseducatie die in het hele curriculum, bij alle groepen cyclisch terugkomt en door het hele team gedragen en voor-geleefd wordt. Burgerschapseducatie is meer dan een vak.
- De school beseft dat een gedragsverandering langetermijnbeleid is en veel tijd en energie vraagt van alle betrokkenen. Daarnaast zijn met name een combinatie van activiteiten van belang voor succes (lessen, training leraren, informatie ouders, enzovoort).
- De school werkt samen met wijkinstellingen en schoolt deze instellingen ook in hun filosofie.
- De leraar geeft op een andere manier les: meer interactief en met het aanspreken van leerlingen op hun verantwoordelijkheid.
- De ouders spelen een belangrijke rol bij het ondersteunen van hun kinderen en worden hiervoor toegerust.
- De leerlingen krijgen een grote verantwoordelijkheid en worden aangesproken op hun eigen inbreng.

De Hoeksteen, Rotterdam

Algemeen

De oecumenische basisschool De Hoeksteen in Rotterdam (katholiek en protestants-christelijk) telt ongeveer 400 leerlingen met 36 verschillende nationaliteiten en 19 groepen. De school is in korte tijd enorm gegroeid en daarbij van een 'witte' school een 'zwarte' school geworden. De school staat in een 'probleemwijk'; 88% van de leerlingen komt uit sociaal-zwakkere gezinnen en 71% behoort tot de categorie allochtone achterstandsléerlingen. Veel leraren houden zich ook bezig met het ondersteunen van uitvallende leerlingen.

De Hoeksteen heeft jarenlang geworsteld met steeds groter wordende gedragsproblemen van leerlingen en het onvermogen van leraren om hiermee om te gaan. Zes jaar geleden is de school begonnen met het ontwikkelen van een programma 'sociale competenties', omdat het ongunstige schoolklimaat het lesgeven en het leren in de weg stond. Dit programma, gericht op gedragsverandering bij leerlingen, leraren en ouders, is heel succesvol gebleken: het schoolklimaat is ingrijpend veranderd door ander gedrag op alle niveaus. Leerlingen werken planmatig aan sociale competenties. Daarnaast krijgen leraren scholing op dit terrein, zijn er intervisiegroepen en worden ouders hierbij betrokken. Ook de schoolregels zijn erop aangepast.

Onderwijsinhoud

De Hoeksteen werkt planmatig aan sociale competenties en bijbehorende gedragsveranderingen. Sociale competenties zijn gekoppeld aan onderwerpen als 'luisteren en spreken' en 'samenwerken en samenspelen'. Een leerlijn van dergelijke onderwerpen loopt door alle groepen en door het hele schooljaar heen; elk jaar start een nieuwe cyclus. Gedurende een bepaald aantal weken werkt de hele school aan hetzelfde onderwerp op verschillend niveau. Ook in ruimtes buiten de klaslokalen maakt de school het onderwerp zichtbaar. Tussen- en eindevaluaties leveren de nodige verbeterpunten op; bij de evaluaties gaat speciale aandacht uit naar leerlingen die op meerdere competenties dreigen uit te vallen.

Onderwijsproces

Uitgangspunt is enerzijds dat kinderen sociale competenties verwerven om voor zichzelf op een acceptabele manier te kunnen opkomen en anderzijds dat leraren vaardigheden verwerven om dit proces bij leerlingen te kunnen begeleiden. De school maakt een onderscheid tussen het aanleren van sociale competenties tijdens ingeroosterde momenten en de aandacht voor toepassing van het geleerde in verschillende andere situaties. Elke groep besteedt twee keer per week een les aan sociale competenties, waarvan naast een activiteit ook altijd een (groeps)gesprek deel uitmaakt. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de momenten waarop een leerling bepaalde sociale competenties zou moeten kunnen toepassen.

Een taakgroep Leerkrachtvaardigheden helpt de doelstellingen van het beleidsplan *Sociale competentie op maat* te verwezenlijken. De taakgroep schept mogelijkheden voor leraren om hun vaardigheden te vergroten om planmatig te werken aan de sociale competenties van leerlingen. De taakgroep heeft in kaart gebracht wat dit inhoudt voor een leraar. Het gaat daarbij om zaken als het voeren van een gesprek, het motiveren van leerlingen en het bewerkstelligen van gedragsveranderingen, naast meer gangbare vaardigheden als klassenorganisatie. Ook de wijze waarop leraren deze vaardigheden kunnen vergroten is in kaart gebracht (bijvoorbeeld door een zelfbeoordeling en een professionaliseringplan). Het geheel is ingebed in het personeelsbeleid van de school.

Schoolorganisatie

De Hoeksteen heeft een taakgroep Regels en Afspraken. Deze taakgroep heeft een uitgebreid *Draaiboek schoolregels* opgesteld en de invoering daarvan gecoördineerd. Het *Draaiboek schoolregels* bevat alles wat nodig is voor een schoolbrede regelgeving. Er zijn pleinregels, gangregels, algemene groepsregels en mogelijkheden om specifieke groepsregels vast te leggen. De regels zijn niet alleen bedoeld voor leerlingen, maar ook voor hun ouders en leraren.

Schoolomgeving

De Hoeksteen heeft als speerpunt het instandhouden en verbeteren van een goede samenwerking tussen school en ouders. Ouders mogen in de groepen meekijken tijdens de les. Een taakgroep Ouderbetrokkenheid heeft hiervoor een draaiboek gemaakt. Het is een eerste stap naar meer betrokkenheid van ouders bij het onderwijs, die kan doorwerken in andere momenten.

Samenvatting

- De school ziet een goed schoolklimaat als randvoorwaarde voor succesvol lesgeven en leren.
- De school bedt sociale competenties structureel in het curriculum van de hele schoolgemeenschap in. Naast impliciete aandacht is het van belang hiervoor speciale lesmomenten te creëren. De school maakt hierover concrete afspraken op papier die kunnen worden getoetst en geëvalueerd.
- De school werkt niet alleen aan gedragsveranderingen van leerlingen, maar ook van leraren die leerlingen moeten begeleiden. Ook de ouders worden bij dit proces betrokken.
- De school heeft verschillende soorten gedragsregels, waarbij afspraken over de invoering, handhaving en evaluatie van groot belang zijn.

- De leraren zijn zowel in onder-, midden- als bovenbouw bezig met gedragsproblemen van leerlingen.

2.3.2 Voortgezet onderwijs

Bonhoeffer College, Castricum

Algemeen

Het Bonhoeffer College is een oecumenische scholengemeenschap voor vmbo (theoretische leerweg), havo en vwo. Het is een streekschool met ruim 1.200 overwegend autochtone leerlingen. De school is bestuurlijk gefuseerd; binnen de stichting profileert elke school zich verschillend.

De vraag: "Hoe sta je in het leven en hoe ga je met elkaar om?", stelt het Bonhoeffer College centraal. De school ziet het als haar taak om leerlingen op te voeden tot waardevolle leden van de samenleving die verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hun eigen bestaan en dat van anderen. Opvoeding en verdieping zijn terug te vinden in de missie en doelen van de school. Normen en waarden spelen een belangrijke rol in het dagelijkse leven op school en daarbuiten. De school is één gemeenschap met een duidelijke identiteit.

Onderwijsinhoud

De school ziet het als taak jonge volwassenen af te leveren die zowel over een goede vakkennis beschikken als zich bewust zijn van de manier waarop zij in het leven staan. Het accent ligt op vorming. Meer aandacht voor sociaal-ethische vorming staat hierbij nog op het verlanglijstje van de school (bijvoorbeeld dilemma's rond klonen); wellicht zullen docenten hier extra op geschoold moeten worden.

De overdracht van normen en waarden beperkt zich niet tot een apart vak; normen en waarden spelen altijd en overal een rol. Wel vervult het vak levensbeschouwelijke vorming een belangrijke rol; ook bij maatschappijleer komt vorming meer expliciet naar voren.

Onderwijsproces

Het Bonhoeffer College besteedt in het onderwijs- en opvoedingsproces veel aandacht aan sociale relaties. De omgang met mensen staat centraal en het persoonlijke gaat voor. Vanuit de oecumenische achtergrond hecht de school voor de vorming van leerlingen veel waarde aan bezinning en verdieping.

Het goede voorbeeld geven en opvoeden horen bij het onderwijs, al vinden de leerlingen zelf dat opvoeding vooral een taak van de ouders is. Docenten vinden dat zij genoeg tijd hebben binnen de lessen om impliciet aandacht te besteden aan de vorming van leerlingen. Docenten en directie blijven permanent nadenken over hoe het onderwijs zo vormgegeven kan worden, dat zowel de inhoud als de pedagogische taak daarin naar voren komen.

Schoolorganisatie

Alle docenten onderschrijven het belang van de vorming van leerlingen overeenkomstig de identiteit van de school; tijdens de sollicitatiegesprekken is dit al een punt. De school heeft een identiteitscommissie die een levendig bestaan leidt. Het voorkómen van anonimiteit is speerpunt in het schoolbeleid. Om te zorgen dat leerlingen met elkaar

omgaan zoals in een kleine leefgemeenschap, heeft de school een heterogene brugklas waar alle leerlingen van vmbo tot vwo een jaar samen doorbrengen. Momenteel denkt de school na over kleinere eenheden binnen de school om leerlingen nog beter te kunnen begeleiden. De school heeft duidelijke huishoudelijke regels, een pest- en spijbelbeleid en regels over correct schoolgedrag. Tot op zekere hoogte hebben leerlingen daarbij ook inspraak.

Schoolomgeving

De school organiseert verschillende activiteiten om de maatschappelijke betrokkenheid van leerlingen te vergroten en leerlingen ook deel te laten nemen aan de maatschappij. Zo zijn er jaarlijks een aantal activiteiten in de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld het opdoen van praktijkervaring in een winkel. Ook worden leerlingen uitgewisseld met een school uit Amsterdam en zijn er solidariteitsprojecten in andere landen. Verder kunnen leerlingen deelnemen aan allerlei buitenschoolse activiteiten. Bij veel projecten die gericht zijn op de bewustwording van leerlingen werkt de school samen met andere (maatschappelijke) instellingen. Verder is er een dertig tot veertig leden tellende ouderaad en worden de ouderavonden goed bezocht. Omdat de school een veilige school wil zijn, heeft zij ook een overeenkomst met de politie getekend.

Samenvatting

- De school heeft een duidelijke identiteit die op alle niveaus te herkennen is: in de missie, de doelen, het sollicitatiebeleid en de dagelijkse gang van zaken op school.
- De school laat onderwijs en opvoeding hand in hand gaan.
- De school beperkt de overdracht van normen en waarden niet tot een bepaald vak. Wel keren normen en waarden meer expliciet terug in de vakken levensbeschouwelijke vorming en maatschappijleer.
- De school heeft duidelijke regels en een pest- en spijbelbeleid; de leerlingen hebben hierin enige inspraak.
- De school organiseert activiteiten om de maatschappelijke betrokkenheid van leerlingen te vergroten in samenspraak met andere instellingen.
- De leraren vertonen voorbeeldgedrag.

G.K. van Hogendorp Scholengemeenschap, Rotterdam

Algemeen

G.K. van Hogendorp Scholengemeenschap is een vmbo-school met 300 leerlingen in de wijk Delfshaven in Rotterdam. De school heeft alleen de sector economie, waarbinnen leerlingen kunnen kiezen voor de richtingen ict of handel-administratie. De school is van oorsprong katholiek en is één van de vijf scholen van de algemeen-bijzondere Rotterdamse scholengemeenschap.

De school wil een buurtschool zijn voor vmbo-onderwijs en leerlingen voorbereiden op hun functioneren in de samenleving. Veiligheid, respect, betrokkenheid en heldere structuren zijn pijlers voor de sfeer op school. De school had veel leerlingen die zakten voor hun examen en veel 'zorgleerlingen'. Zeven jaar geleden heeft de school een aantal rigoureuze veranderingen doorgevoerd. Zo heeft de school zich afgescheiden van het mbo en functioneert het nu als zelfstandige eenheid. Het credo van de school is: rust, regelmaat en reinheid. De veranderingen hebben succes gehad: leerlingen zijn sociaal competent, en

hebben betere studieresultaten en vallen minder uit. Daarnaast verzuimen leerlingen en medewerkers niet of heel weinig.

Onderwijsinhoud

De school wil leerlingen in brede zin voorbereiden op hun toekomst. Dit betekent dat er veel aandacht is voor hun emotionele en sociale ontwikkeling, naast aandacht voor de cognitieve ontwikkeling.

De school is bezig met het opzetten van een socialecompetentiestraject voor de brugklas. Als uitgangspunt heeft de school verschillende competenties geformuleerd, die het zelfvertrouwen en het verantwoordelijkheidsgevoel van leerlingen moeten vergroten. Leren samenleven moet vooral komen van continue processen; een apart vak heeft niet genoeg impact. Wel is een aantal vakken in het bijzonder gericht op het versterken van sociale competenties: drama in de tweede klas en levensvaardigheden in de derde klas. Verder moeten leerlingen in het tweede jaar verplicht vrijwilligerswerk doen en lopen zij, in tegenstelling tot andere opleidingen, in hun derde jaar alvast stage ter voorbereiding op een toekomstige baan. Het voornaamste streven is nu de ouders nog meer bij dit alles te betrekken.

Onderwijsproces

De school legt de nadruk op de pedagogisch-didactische kwaliteiten van docenten; docenten worden tijdens hun sollicitatie hierop geselecteerd. Een groot deel van de docenten is afkomstig uit het basisonderwijs. Verder investeert de school veel in de training van docenten.

Ook in de organisatie van het onderwijs wordt rekening gehouden met de sociale doelstelling van de school. De school heeft een kernklas voor de brugperiode van twee jaar ingevoerd. Leerlingen hebben net als in groep 8 van de basisschool een vaste klas, waar in zij vrijwel alle vakken aangeboden krijgen. De vaste docent is tevens de mentor van de klas. Op deze manier hebben leerlingen en hun ouders met minder docenten te maken, worden problemen eerder gesignaleerd en heeft de school beter contact met de ouders. Andere voordelen zijn een betere aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs, inclusief een betere afstemming van het onderwijsaanbod. Ook heeft de school de lestijden langer gemaakt om meer rust te creëren.

Een bijzonder project waarmee leerlingen verantwoordelijkheid leren dragen is het 'leerlingbemiddelingsproject': conflictbemiddeling door leerlingen op school. Leerlingen die daarvoor gekozen zijn door hun klasgenoten, leren in een korte training om op te treden als bemiddelaar in conflicten tussen medeleerlingen. Daarna gaan zij aan de slag onder begeleiding van een coördinator. De praktijk leert dat docenten zich nauwelijks met de bemiddeling hoeven te bemoeien.

Schoolorganisatie

De school doet er alles aan om leerlingen een goede start in de maatschappij te laten maken. Het personeel is zeer betrokken bij de leerlingen. Leerlingen hebben recht op een tweede thuissituatie en de school zou dat goed kunnen zijn. De school is als een 'familiebedrijf'. Iedereen werkt eraan mee om de leerlingen zowel cognitief- als sociaal-gediplomeerd van school te laten gaan.

Een belangrijke motor achter alle plannen is de schoolleiding en de directeur. Maar veel initiatieven komen ook vanuit het personeel. De weerstand onder het personeel tegen alle veranderingen is na verloop van tijd overwonnen en omgebogen naar enthousiasme. Docenten die niet in een kernklas wilden werken of enige minachting voor de leerlingen hadden, is verzocht een andere baan te zoeken.

De school is streng, onder meer op kledingsvoorschriften. Verder registreert de school op gekleurde kaarten alles wat er met een leerling op school gebeurt. Leerlingen krijgen aan het begin van het schooljaar een gele, een groene en een rode kaart, waarop respectievelijk het verzuim, het overtreden van de schoolregels en het te laat komen worden bijgehouden en afgetekend. Na een aantal overtredingen volgt een gesprek, zonodig met de ouders erbij. Overigens kan ook positief gedrag een aantekening op de groene kaart opleveren. Leerlingen kunnen hier een medeleerling voor voordragen. Verder tekent de school met alle leerlingen een samenwerkingsovereenkomst, die de ouders medeondertekenen. De school belooft zich te houden aan de afspraken uit de schoolgids. Leerlingen en ouders tekenen ervoor zich eerlijk, open, respectvol en zelfstandig op te zullen stellen, zich medeverantwoordelijk voor de gang van zaken op school te zullen gedragen en gemaakte afspraken te zullen nakomen.

Schoolomgeving

De zorg van de school houdt niet op bij de schooldeur, maar strekt zich uit over de hele volkswijk Delfshaven. De school is idealistisch in zijn streven zowel de leerlingen als de buurt verder te brengen. De school werkt nauw samen met ouders, buurtagenten, onderwijsdeskundigen en politiek. De G.K. van Hogendorp Scholengemeenschap is een eind op weg zich te ontwikkelen als een 'brede school'; een docent is coördinator van de 'brede school'. De sfeer van veiligheid en betrokkenheid bij de leerlingen wordt op school mede bepaald door intensieve contacten met organisaties buiten de school. Verschillende organisaties uit de wijk met specifieke deskundigheden leveren een bijdrage aan het onderwijsklimaat (bijvoorbeeld een Turks-Marokkaanse organisatie). Ook verzorgt de school educatieve voorzieningen op het gebied van ict voor de wijk en is er een 'moedermiddag' op school.

Ouders bezoeken de ouderavonden goed, maar ouderparticipatie is een lastig punt, vooral onder allochtone ouders. De school probeert via de moskee aansluiting te vinden bij ouders. Voor het onderhouden van de contacten met ouders laat de school Turkse en Marokkaanse assistenten een cursus volgen. Zij doen daar onder meer ervaring op met Nederlandse normen en waarden, zodat zij in de contacten met Turkse en Marokkaanse ouders deze normen en waarden uit kunnen leggen. Ook de kerndocent vervult een belangrijke rol bij het contact met ouders.

Samenvatting

- De school is klein en functioneert als zelfstandige eenheid.
- De school heeft naast cognitieve ontwikkeling ook sociale ontwikkeling tot doel en de hele school is daarmee doorweven. Verder zijn een aantal vakken en projecten in het bijzonder gericht op het versterken van sociale competenties.
- De school is bewust met haar lerarenkorps bezig: zo selecteert zij docenten met name op hun pedagogisch-didactische kwaliteiten en investeert veel in de scholing van docenten. Ook worden initiatieven van docenten gehonoreerd.
- De school heeft allerlei organisatorische maatregelen genomen om leerlingen een veilige leeromgeving te bieden: leerlingen zitten de eerste twee jaar bij

vrijwel alle vakken in een vaste klas, de vaste docent is de mentor van de klas en de lestijden zijn langer dan gemiddeld. Daarnaast heeft de school strenge regels en controleert daar ook op (zowel in positieve als in negatieve zin) en bemiddelen leerlingen zelf bij conflicten.

- De school tekent een samenwerkingsovereenkomst met leerlingen en hun ouders, waarin wederzijdse inspanningen worden vastgelegd.
- De school profileert zich als 'buurtschool', als een 'brede school' en werkt nauw met allerlei wijkorganisaties samen en investeert in de betrokkenheid van ouders.

Stedelijk Lyceum, Enschede

Algemeen

Het Stedelijk Lyceum Enschede is een openbare scholengemeenschap voor vmbo (beroepsgericht en theoretisch) tot en met gymnasium, met negen locaties. Er is een centrale directie en elke school heeft zijn eigen schoolleiding. In totaal gaan 3.800 leerlingen naar het Stedelijk Lyceum; ongeveer een kwart is van allochtone afkomst.

Het Stedelijk wil een algemeen toegankelijke school zijn, waar respect is voor iedereen. De school vindt het belangrijk aandacht te schenken aan levensbeschouwing en maatschappelijke waarden in de Nederlandse samenleving, met daarbij respect voor verscheidenheid. Leerlingen moeten optimale kansen krijgen om hun talenten te ontplooiën. Een prettig en veilig werkklimaat met zorg en aandacht in een herkenbare omgeving staat voorop. Verder neemt de school ook een opvoedingsverantwoordelijkheid. Er is aandacht voor opleiding en vorming zowel binnen als buiten de reguliere schooltijd.

Onderwijsinhoud

De school vindt een verbinding met de buitenwereld als voorbereiding op een bestaan later in de samenleving belangrijk. Het concept van een brede school vormt de basis om met ingang van het schooljaar 2003-2004 het onderwijsbeleid anders aan te pakken. Agressieve leerlingen en ziekteverzuim onder docenten vormen de aanleiding. De school heeft destijds de basisvorming en het studiehuis vooral formeel ingevoerd, zonder veel aandacht voor de samenhang tussen vakken en de toepassing van (studie)vaardigheden. Positieve ervaringen in het vmbo met de werkplekkenstructuur vormen nu het uitgangspunt voor een totale onderwijskundige verandering. Het doel is het onderwijs weer aantrekkelijk en uitdagend voor leerlingen te maken. Zeven doelen zijn leidend, waaronder een verlengde schooldag zonder huiswerk en leergebieden in plaats van afzonderlijke vakken. Hiervoor wordt eigen lesstof ontwikkeld. Het vak verzorging besteedt op basis van een persoonlijkheids- en communicatietheorie veel aandacht aan burgerschapsvaardigheden van leerlingen.

Onderwijsproces

De school vindt het belangrijk leerlingen spelenderwijs te trainen op basisvaardigheden. Een coachende relatie van docenten met de leerlingen staat daarbij centraal. Leerlingbegeleiders helpen leerlingen met grote problemen.

De vernieuwingen op het Stedelijk zijn voor een groot deel gebaseerd op gezamenlijke verantwoordelijkheid van docenten en leerlingen voor kleine groepen. De school gaat richting 'team teaching': twee docenten en een assistent op een 'stamgroep'. Verder helpen leerlingen uit hogere klassen die uit lagere klassen.

Schoolorganisatie

Het Stedelijk Lyceum is zijn onderwijs aan het vernieuwen. Sommige stappen zijn al een tijd geleden gezet (zoals de verlengde schooldag); andere moeten zich nog bewijzen (bijvoorbeeld 'team teaching'). Het onderwijs zal in ieder geval de komende jaren een ander karakter krijgen. Verder heeft de school regels waarop leerlingen aangesproken worden en neemt zij deel aan het landelijke project *De veilige school*.

Schoolomgeving

Het Stedelijk Lyceum is dit schooljaar een nieuwe koers gaan varen. Eén van de belangrijkste richtlijnen bij de opzet van het vernieuwde onderwijs is de openstelling van de school naar de samenleving. Het 'brede school'-concept is volop in ontwikkeling. Regelmatig heeft de school contacten met maatschappelijke, culturele en sportinstellingen en met de lokale overheid. Het Stedelijk Lyceum organiseert veel activiteiten, gericht op het leren of op de buurt. Verder laat het Stedelijk de buurt ook binnenkomen in de school. Zo zijn er nieuwbouwplannen voor een school, bibliotheek, muziekschool en woningen onder één dak. In september 1997 is gestart met het landelijke experiment *Verlengde schooldag voortgezet onderwijs*, waarvan sport een belangrijk onderdeel is. Ouderavonden worden georganiseerd over communiceren met pubers. In het algemeen is het wel lastig ouders bij het opvoedingsproces te betrekken.

Samenvatting

- De school hecht veel waarde aan levensbeschouwing en maatschappelijke normen en waarden; respect is het uitgangspunt.
- De school besteedt aandacht aan opleiding en opvoeding zowel binnen als buiten schooltijd, met specifieke aandacht voor burgerschapsvaardigheden in het vak verzorging.
- De school hanteert het 'brede school'-concept en maakt docenten en leerlingen gezamenlijke verantwoordelijk voor kleine groepen.
- De school heeft een verlengde schooldag en een veiligheidsproject en laat andere organisaties ook binnenkomen in de school.

2.4 Samenvatting, conclusies en aanknopingspunten voor advisering

De drie scholen voor primair onderwijs en de drie scholen voor voortgezet onderwijs geven ieder op hun eigen wijze vorm aan burgerschap. In onderstaand overzicht zijn de accenten die elke school legt, samengevat.

Schema 1: Schoolportretten burgerschap: primair onderwijs

School	Kenmerken	Accenten
De La Rey School, Den Haag	<p>Onderwijsinhoud</p> <p>Onderwijsproces</p> <p>Schoolorganisatie/ schoolomgeving</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structurele inbedding burgerschaps-educatie in school en curriculum (zowel kennis als vaardigheden). ▪ Cognitieve vakken en allerlei vormingsvakken gericht op latere werken en functioneren als burger. ▪ Een centrale methode: vakoverstijgend, door de hele school heen, voor alle groepen (interculturele methode wereldoriëntatie <i>De grote reis</i>). ▪ Een aangepaste pedagogisch-didactische aanpak gericht op een actieve bijdrage van leerlingen in combinatieklassen en leraren die de visie van de school uitdragen. ▪ Leerlingen, leraren en ouders dragen verantwoordelijkheid voor bepaalde voorzieningen. ▪ Een gecoördineerd wijknetwerk van scholen en welzijnswerk. ▪ Een oudercoördinator en mogelijkheden voor oudereducatie. ▪ Activiteiten in het kader van de verlengde schooldag.
Openbare Basisschool Overvecht, Utrecht	<p>Onderwijsinhoud/ onderwijsproces</p> <p>Schoolorganisatie/ schoolomgeving</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Naast schools leren, leerlingen opvoeden tot goede burgers. ▪ School als democratische gemeenschap middels het integrale programma <i>De Vreedzame School</i> (hele curriculum, alle groepen, cyclisch). ▪ Lessen in combinatieklassen met aandacht voor burgerschapsvaardigheden in hele schoolklimaat. ▪ 'Service learning': activiteiten voor de gemeenschap. ▪ Andere didactische aanpak en leraar leeft vóór. ▪ Deelname aan wijknetwerk (<i>De Vreedzame Wijk</i>).

School	Kenmerken	Accenten
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verlengde schooldag en investeringen in ouderparticipatie.
De Hoeksteen, Rotterdam	<p>Onderwijsinhoud/ onderwijsproces</p> <p>Schoolorganisatie/ schoolomgeving</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integraal programma 'sociale competenties' gericht op gedragsverandering leerlingen, leraren en ouders (hele curriculum, alle groepen, cyclisch, im- en expliciet). ▪ Speciale aandacht voor leerlingen die op meerdere competenties dreigen uit te vallen. ▪ Verschillende typen schoolregels gericht op zowel leerlingen, ouders als leraren. ▪ Taakgroep leerkrachtvaardigheden voor sociale competenties en taakgroep ouderbetrokkenheid.

Schema 2: Schoolportretten burgerschap: voortgezet onderwijs

School	Kenmerken	Accenten
Bonhoeffer College, Castricum	<p>Onderwijsinhoud</p> <p>Onderwijsproces</p> <p>Schoolorganisatie</p> <p>Schoolomgeving</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vakkennis en vorming, opvoeding centraal. ▪ Normen, waarden en sociale relaties impliciet in hele curriculum met expliciete aandacht bij vakken levensbeschouwelijke vorming en maatschappijleer. ▪ Toekomst eventueel kleinere eenheden binnen de school. ▪ Heterogene brugklassen. ▪ Leraren moeten het belang van vorming volgens de identiteit van de school onderschrijven en voorbeeldgedrag vertonen.

School	Kenmerken	Accenten
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duidelijke gedragsregels met beperkte inspraak leerlingen. ▪ Identiteitscommissie, activiteiten in de lokale gemeenschap en buitenschoolse activiteiten.
G.K. van Hogendorp Scholengemeenschap, Rotterdam	<p>Onderwijsinhoud</p> <p>Onderwijsproces</p> <p>Schoolorganisatie</p> <p>Schoolomgeving</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cognitieve ontwikkeling en sociale ontwikkeling als voorbereiding op functioneren in samenleving. ▪ Traject 'sociale competenties' in ontwikkeling. ▪ Door alle vakken heen met speciale aandacht in vakken drama en levensvaardigheden en verplichting tot vrijwilligerswerk en vroege stage. ▪ Kernklas voor brugperiode van twee jaar. ▪ Docenten met specifieke pedagogisch-didactische kwaliteiten. ▪ Bemiddeling door leerlingen zelf bij conflicten. ▪ Schoolregels en overeenkomst met leerlingen en hun ouders. ▪ Keuze voor kleine, zelfstandige school. ▪ Buurtschool, brede school, inclusief educatieve voorzieningen voor omwonenden. ▪ Investerings in ouderparticipatie.
Stedelijk Lyceum, Enschede	<p>Onderwijsinhoud/onderwijsproces</p> <p>Schoolorganisatie/schoolomgeving</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veel extra-curriculaire activiteiten. ▪ Specifieke aandacht voor burgerschapsvaardigheden in vak verzorging. ▪ Aandacht voor levensbeschouwing en maatschappelijke normen en waarden, met respect. ▪ Opleiding en opvoeding zowel binnen als buiten schooltijd ('brede school').

De bevindingen uit de seminars met scholen, omliggende instellingen en de lokale overheid, samen met de bevindingen uit de schoolportretten laten zien dat voor scholen de volgende aspecten van belang zijn:

Algemeen

- (1) De school geeft burgerschapseducatie gestalte in een benadering waar de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de schoolorganisatie en de plek die de school in zijn omgeving inneemt, nauw met elkaar verweven zijn. Elke school legt zijn eigen accenten om op een effectieve manier burgerschap te bevorderen. Gedragsregels zijn voor sommige scholen het belangrijkste, voor andere scholen het schoolklimaat of bepaalde vakken waarin burgerschap expliciet aan de orde komt.
- (2) De school legt verbindingen tussen de verschillende niveaus waarop burgerschap vormgegeven kan worden. De onderwijsinhoud staat niet los van het onderwijsproces en de schoolorganisatie, en deze aspecten zijn op hun beurt weer van belang voor de relaties die de school met zijn omgeving aangaat. Op deze manier maakt burgerschapsvorming integraal deel uit van het beleid van de school.

Onderwijsinhoud

- (3) De school bedt burgerschap structureel in het curriculum in: in alle vakken en leergebieden en in alle groepen worden activiteiten ondernomen. Naast 'cross-curriculaire' activiteiten organiseert de school samen met haar omgeving ook extra-curriculaire activiteiten om burgerschap in de praktijk te brengen. De school verbindt hiermee binnen- en buitenschoolse activiteiten. Daarnaast maakt burgerschap meer impliciet deel uit van het schoolklimaat. Een specifiek 'burgerschapsvak' wordt niet bepleit.

Onderwijsproces

- (4) De leraren passen hun pedagogisch-didactische aanpak aan voor het vergroten van de burgerschapsvaardigheden van leerlingen. De leraren leven de gekozen visie op burgerschap voor.

Schoolorganisatie en schoolomgeving

- (5) De school betreft bij alle activiteiten ter bevordering van burgerschap (bijvoorbeeld het opstellen van een veiligheidsplan of een gedragscode) verschillende groepen in en om de school, met name de leerlingen en hun ouders, leraren en de gemeenschap rond een school (onder meer wijkinstellingen). De school gaat hierbij de dialoog aan met de verschillende groepen en stimuleert eigen initiatieven van de verschillende groepen.

Bij deze aspecten komt enerzijds naar voren dat scholen veelal goed zelf kunnen bepalen hoe ze dienen te werken en anderzijds dat hulp en steun vanuit de overheid daarbij dienstig kan zijn. De raad concludeert uit het debat met het onderwijsveld (scholen, schoolbesturen en omliggende instellingen) en de lokale overheid dat de betrokken actoren het allen als een taak zien burgerschap in en rondom het onderwijs te versterken. De twee eerste (in paragraaf 1.2) onderscheiden niveaus van burgerschap (*microniveau*: burgerzin in de relaties binnen de school, fatsoenlijk intermenselijke verkeer en *mesoniveau*: betrokkenheid met maatschappelijke activiteiten binnen de plaatselijke gemeenschap) zien we voortdurend terugkeren in de voorbeelden die tijdens de seminars naar voren kwamen. Ook de schoolportretten laten in dit opzicht voorbeelden van 'good practice' zien. Scholen zijn van mening dat, afhankelijk van schooltype, omgevingscontext,

signatuur, enzovoort, aan burgerschap een eigen invulling kan worden gegeven. De voorbeelden laten bovendien zien dat er verbindingen gelegd worden tussen de verschillende invalshoeken van burgerschap (onderwijsinhoud, onderwijsproces, schoolorganisatie en schoolomgeving). De school maakt zelf de keuze voor de effectieve verbinding. Wat de overheid kan bieden is ondersteuning bij het leggen van deze verbinding.

Ondersteuning verleent de overheid indirect via het aanbesteden van ontwikkelactiviteiten. Zo hebben de KPC Groep in Den Bosch en de SLO handreikingen ontwikkeld waarmee scholen vanuit hun eigen specifieke beginsituatie aan de slag kunnen met burgerschapsvorming op een manier die bij hen past. Tegelijkertijd is een inventarisatie gemaakt van praktijkvoorbeelden rond het thema actief burgerschap (KPC Groep, 2003c). De raad is van mening dat scholen met deze ondersteuning binnen de school- en lokaal-specifieke context burgerschap een eigen gezicht kunnen geven. Dat neemt niet weg dat scholen zeggen behoefte te hebben aan verankering van burgerschap. Dit kan bijvoorbeeld op het niveau van scholen door het opnemen van een paragraaf inzake burgerschap in het schoolplan. Ook op rijksniveau en met name lokaal niveau zijn er procedurele mogelijkheden om scholen bij hun burgerschapsvormende taak een steun in de rug te geven.

3 Burgerschap in onderzoek

De raad merkte in de verkenning *Samen Leren Leven* reeds op, dat er op het terrein van burgerschap nog weinig sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht is. Het onderzoek dat voorhanden is biedt slechts enkele aanknopingspunten om gefundeerde uitspraken te doen over een substantiële en effectieve rol van het onderwijs. Het empirisch onderzoek in dit advies is toegespitst op het criterium effectiviteit. Nagegaan is welke effecten van burgerschap waarneembaar zijn.

In de literatuur kent het begrip burgerschapsvorming verschillende verschijningsvormen en betekenissen. Zo worden de volgende omschrijvingen aangetroffen: 'civic education', 'civics', 'education civique', 'vivre ensemble', competentieleren, waarden- en normen-opvoeding, pedagogisch handelen, enzovoort. Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 3.1 het onderzoek in Europa en de Verenigde Staten en in paragraaf 3.2 het Nederlandse onderzoek. Paragraaf 3.3 sluit af met een samenvatting, conclusies en enkele aanknopingspunten voor de aanbevelingen.

3.1 Internationaal onderzoek

Terwijl er internationaal en nationaal een toenemende belangstelling bestaat voor een brede taakstelling van het onderwijs - onderwijs, dat zich mede richt op de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen - lijkt men in Nederland toch nog huiverig om burgerschapsvorming expliciet in het onderwijsprogramma op te nemen (Onderwijsraad, 2002c). Wat dat betreft lijkt het erop dat Nederland enigszins uit de pas loopt met een aantal van de ons omringende landen, waar de laatste jaren juist met enthousiasme gewerkt wordt aan de invoering van burgerschapsprogramma's op de scholen. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn de Verenigde Staten, Engeland en Frankrijk.

Verenigde Staten

Uit met name Amerikaans onderzoek komt naar voren, dat onderwijs waarin aandacht wordt geschonken aan activiteiten gericht op de morele en sociale ontwikkeling van leerlingen, ook bevorderend is voor de cognitieve ontwikkeling en prestaties. Het gaat met andere woorden om elkaar aanvullende onderwijsdoelen (onder andere Bryck, 1988). Toch is de empirische bewijsvoering nog mager voor de veronderstelling dat sociale en cognitieve onderwijsdoelen elkaar versterken.

In de Verenigde Staten is de tendens waarneembaar, dat steeds meer jongeren geen gebruik maken van hun stemrecht en minder geïnteresseerd zijn in politieke en maatschappelijke discussies. Dit heeft tot gevolg, dat veel jongeren niet voorbereid zijn om gedurende de schoolperiode en daarna ten volle te participeren in de democratische rechtsstaat (The Center for Information & Research on Civic Learning & Engagement, 2003). Verder blijkt dat 'civic education' in het onderwijs meestal beperkt blijft tot

hooguit drie modules: 'government', 'democracy' en 'civics' (al ingevoerd in 1960). Als oorzaken van de verminderde aandacht voor 'civic education' in het onderwijs worden genoemd:

- de vrees voor kritiek bij het aan de orde stellen van politiek controversiële thema's;
- de druk om toch vooral de primaire meetbare doelen in de school (rekenen, taal, lezen) te realiseren; en
- de vermindering van de bekostiging van scholen voor extra-curriculaire programma's, die leerlingen juist in staat zouden moeten stellen burgerschapsvaardigheden en -houdingen te verwerven.

Dit was eind 2002 voor de verschillende belanghebbenden (onderwijs, beleidsmakers op de niveaus van de lokale gemeenschappen, de staten en de federale overheden) aanleiding, op te roepen tot nieuwe strategieën om de problemen aan te pakken. Een veelbelovende aanpak daarbij is 'school-based civic education'. De hernieuwde doelstelling van civic education is: "helpen bij het verwerven en het leren gebruiken van vaardigheden, kennis en houdingen die leerlingen voorbereiden voor hun verdere leven om als competente en verantwoordelijke burgers in de samenleving te kunnen functioneren". Onderzoek toonde aan dat scholen kunnen bijdragen in de ontwikkeling van leerlingen tot competente en verantwoordelijke burgers door:

- het geven van lessen in staatsinrichting, geschiedenis, rechten en democratie;
- het voeren van gesprekken over lokale, nationale en internationale onderwerpen en over gebeurtenissen in de klas, die met name de leerlingen zelf van belang achten;
- het leren buiten de school (diensten verrichten ten behoeve van het gemeenschapsleven), in samenhang met het schoolse leren;
- het opzetten van activiteiten buiten het lesrooster, zodat leerlingen zich in de school en in de gemeenschap daarbuiten kunnen ontwikkelen;
- het stimuleren van leerlingen om te participeren in de leerlingenraad; en
- het stimuleren van leerlingen om te participeren in democratische processen en procedures.

Engeland

In Engeland heeft men jarenlang zonder naspeurbaar resultaat een vakoverstijgende benadering van burgerschapsvorming gehanteerd. Sinds 2001 is men overgegaan op invoering van een apart vak 'citizenship education' in het basisonderwijs, dat per september 2002 ook in alle jaren van het voortgezet onderwijs wordt gegeven. Momenteel wordt een conceptueel raamwerk ontwikkeld om 'citizenship education' te onderzoeken. De 'Citizenship Research Strategy Group', opgericht in 2002, zal op termijn aan de hand van dit raamwerk onderzoeksresultaten publiceren.

Frankrijk

Ook in Frankrijk is in 2001 voor de 'lycées' (15 tot 18 jaar) het nieuwe verplichte vak 'éducation civique, juridique et sociale' ingevoerd. Dit programma bouwt voort op de 'éducation civique' voor jongere leerlingen in het 'collège' (11 tot 14 jaar) en in de 'école élémentaire' (5 tot 10 jaar).

Voor de leerlingen van 5 tot 7 jaar is het volgens de wetgever nog prematuur om 'éducation civique' aan de orde te stellen, omdat vakken waarbinnen het onderdeel een plaats

zou moeten krijgen, nog geen onderdeel zijn van het lesprogramma. Daarom wordt voor de leerlingen in deze leeftijdsfase een voorbereidend programma aangeboden, genoemd 'vivre ensemble'. In dit programma wordt invulling gegeven aan:

- het kunnen ontwikkelen van zijn of haar persoonlijkheid in de kring van de school als gemeenschap;
- exemplarisch leren en zijn of haar plaats in de groep begrijpen in relatie tot meer fundamentele kennis; en
- het over de horizon van de school heen kunnen kijken.

Aan het einde van deze periode zal elke leerling in staat moeten zijn actief onderdeel te zijn van de klassengemeenschap en van de schoolgemeenschap. Met deze bagage zal de leerling zijn blik langzamerhand moeten kunnen verbreden naar andere gemeenschappen: de lokale gemeenschap, de nationale gemeenschap en de Europese gemeenschap. In 'cycle 3' (8 tot 10 jaar) spreekt men van 'éducation civique'. Met de verworven kennis opgedaan in de eerste fase, zal de leerling in staat moeten zijn na te denken over andere gemeenschappen dan de klas en de school, te weten de lokale gemeenschap, de nationale staat, de Europese gemeenschap en de wereld. Het programma houdt niet alleen kennis in, maar draagt ook praktische vaardigheden aan. Het betreft niet alleen het domein onderwijs, maar is breder. Gedurende deze periode wordt een uur per week besteed aan uitleg van problemen rondom 'éducation civique', die binnen de verschillende vakken spelen. Daarnaast is een half uur per week gereserveerd voor het organiseren van gesprekken over de manier waarop de klas het gezamenlijke leven organiseert en regelt.

Thélet (2000) onderzocht de effecten van burgerschapsprogramma's in Frankrijk:

- De burgerschapsvaardigheden van leerlingen nemen toe tussen de 11-12-jarige en de 17-18-jarige leeftijd. Tot op zekere hoogte blijkt de vorming dus effectief te zijn.
- Oordelen over burgerschaps*gedrag* zijn moeilijker te maken. Op basis van simulaties wordt gesteld dat de tolerantie toeneemt tijdens de schoolcarrière: 17-18-jarige leerlingen zijn toleranter dan 11-12-jarige leerlingen. Verder neemt respect voor regels en de wet gedurende de schooltijd af, met name voor schoolregels. Deze afname kan toegeschreven worden aan de school. Voorbeeldgedrag is hierbij essentieel. Volwassenen in het onderwijs, met name docenten, moeten geen slechte voorbeelden geven zowel in hun eigen gedrag (punctualiteit, professioneel bewustzijn, enzovoort), als in hun relaties met leerlingen. Veel leerlingen klagen echter over het gedrag van docenten, dat een averechts effect heeft op het gedrag van deze leerlingen. Daarnaast zou leerlingen de mogelijkheid geboden moeten worden om verschillende rollen te vervullen en functies uit te oefenen.

Vergelijking tussen 28 landen

Torney-Putra heeft voor de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) in 1999 een kwalitatieve studie naar effecten van burgerschapseducatie in 28 landen (Europese landen, Amerika, Australië en Japan) uitgevoerd. Deze studie bevestigt de resultaten van Niemi en Junn (1998), dat burgerschapseducatie een belangrijk kenniseffect heeft. Als je leerlingen cursussen burgerschap geeft en inzicht geeft in politiek, onthouden ze die informatie. En informatie is een belangrijke voor-speller voor politieke betrokkenheid. Maar even zo belangrijk is het schoolklimaat. Worden leerlingen bijvoorbeeld gestimuleerd om initiatief te nemen?

De IEA heeft in vervolg op deze studie in 2001 een kwalitatieve studie naar burgerschap en onderwijs uitgevoerd onder 3.000 studenten van 14 jaar (Torney-Putra, Lehmann, Oswald & Schulz, 2001). De leerlingen kregen een cognitieve toets, maar zij werden ook onderzocht op attitude en gedrag. Daarnaast hebben docenten en schoolhoofden een vragenlijst ingevuld. De studie maakt duidelijk dat het onderwijs een belangrijke rol kan spelen bij de voorbereiding van studenten op burgerschap, maar niet de enige factor is. Daarbij moet het onderwijs aan bepaalde voorwaarden voldoen. Enkele resultaten op een rij:

- De onderwijscontext is doorslaggevend voor de verwerving van burgerschapskennis. Scholen die democratisch zijn, een open klimaat voor discussie in de klas creëren en invloed van studenten op het schoolklimaat belangrijk vinden, zijn ook effectief op het gebied van burgerschap. Veel studenten nemen een dergelijk klimaat in hun klassen en binnen de school echter niet waar.
- De landen die het hoogste scores op burgerschapskennis, zijn landen met een echte traditie van democratische regeringen en burgerschapseducatie, maar ook landen die recent een belangrijke politieke omwenteling hebben meegemaakt. Ze lijken gemeen te hebben dat ze succesvol 'reading literacy' promoten. Het verschil tussen de landen is echter relatief klein. Dit suggereert dat de familie, de gemeenschap en de media belangrijke leerbronnen zijn, naast burgerschapseducatie op school. Daarnaast beschikken studenten vaak alleen over oppervlakkige kennis en kunnen zij bijvoorbeeld geen verkiezingsfolder analyseren.
- Docenten vinden burgerschapseducatie op 14-jarige leeftijd waardevol. Onderwerpen op het gebied van burgerschap maken vaak deel uit van geschiedenis of van meer sociale vakken. De voorkeur gaat niet uit naar een apart vak, maar ook niet naar een benadering waarbij het in alle vakken (ook minder relevante) geïntegreerd is. Goed materiaal, voldoende tijd en training van docenten lijken vaak te ontbreken.
- Er is niet één aanpak binnen of buiten de school die alle facetten van burgerschap kan versterken. De didactiek, discussie in de klas, deelname van studenten in schoolraden of andere organisaties, onderwijs over de media en projecten waarbij de gemeenschap een rol speelt, kunnen burgerschap versterken. Daarnaast spelen factoren buiten de school een rol (bijvoorbeeld de gezinsamenstelling).

Overig onderzoek

Hooghe (2002) bespreekt traditioneel onderzoek naar burgerschapseducatie in de jaren zestig en zeventig. Een studie van Langton & Jennings (1968) liet geen verschil zien tussen leerlingen die een 'civics course' hadden gevolgd en leerlingen die dat niet hadden gedaan. Er was geen enkel effect op hun kennisniveau en op hun attitudes. Deze studie was zeer invloedrijk en burgerschapseducatie verdween dan ook naar de achtergrond. Onderzoek uit de jaren zeventig laat zien dat met name ouders een rol spelen bij politieke bewustwording. Jongeren nemen de meeste ideeën van hun ouders over. Daarnaast zijn de leeftijdsgenoten en de massamedia belangrijk. Scholen en docenten lijken er het minst toe te doen.

Hooghe geeft aan dat burgerschapseducatie inmiddels veranderd is en zich niet langer concentreert op cognitieve elementen, maar meer op de attitude en het gedrag van leerlingen. Deelname van de leerling op school staat hierbij centraal, naast deelname aan gemeenschapsprojecten buiten de school. Niemi en Junn (1998) maken duidelijk dat deze

opzet van burgerschapseducatie met name kennis van burgerschap kan bevorderen. De integratie van burgerschapsonderwerpen in verschillende vakken is hierbij van belang. Voor attitude waren de gevolgen minder duidelijk.

3.2 Nederlands onderzoek

In Nederland wordt de huidige discussie over burgerschap in verband gebracht met sociale competenties, waarden en normen, pedagogisch handelen en de brede school.

Ten Dam en Volman (1999) benadrukken competentieleren met het oog op burgerschapsvorming en constateren dat sociale competenties binnen verschillende schooltypen een verschillende invulling krijgen.

- Scholen voor algemeen vormend onderwijs (havo, vwo) besteden veel aandacht aan de veranderende samenleving. Thema's als emancipatie en multiculturaliteit worden bij de kop gepakt. Daarbij gaat het er niet alleen om dat leerlingen daar inzicht in krijgen, maar vooral ook dat ze worden aangemoedigd daar zelf kritisch over na te denken: wat vind ik er van, welke keuzen wil ik zelf in mijn leven maken, wat vind ik belangrijk in de samenleving, wat wil ik waarom veranderd zien, enzovoorts.
- Op scholen voor beroepsonderwijs wil men vooral de kansen van de leerlingen op school en in de samenleving vergroten, door te werken aan zelfvertrouwen, aan sociale en communicatieve vaardigheden, en aan een gemeenschappelijke waardeoriëntatie. Werken aan sociale competenties heeft in het beroepsonderwijs dus eerder de functie van het bieden van een basis van zelfrespect en het leren van elementaire regels in de omgang met anderen, dan van het vergroten van het vermogen van leerlingen een eigen bijdrage te leveren aan de samenleving, zoals in het algemeen voortgezet onderwijs.

De twee benaderingen van sociale competentie worden getypeerd als 'sociale competentie als reddingsvest' versus 'sociale competentie als levenskunst'. Deze tweedeling is volgens de auteurs ongewenst. Terwijl leerlingen op de 'lagere' schooltypen vooral wordt geleerd zich te handhaven in de bestaande samenleving, leren de leerlingen in de 'hogere' schooltypen zich als kritische burgers te gedragen. Men wordt geleerd een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een multiculturele samenleving. Maatschappelijke ongelijkheid wordt (opnieuw) doorgegeven: aanpassing voor de ene groep leerlingen, zeggenschap voor de andere groep. Juist onderwijs dat kansen wil bieden aan 'risicoleerlingen', zou hen niet alleen moeten leren om op sociaal aanvaardbare wijze te participeren in de samenleving. Ook 'veranderingen kunnen en durven bewerkstelligen' zou daarbij moeten horen. Als we jongeren willen leren functioneren als democratisch burger in een multiculturele samenleving, dan hoort daar een brede invulling van sociale competentie bij, volgens de auteurs.

Alhoewel het vormende aspect van onderwijs een veelbesproken thema is, kan ook geconstateerd worden dat het didactisch gezien een onderontwikkeld gebied is (Ten Dam et al., 2003). Dit gegeven vormde voor het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs mede aanleiding een onderzoek te laten verrichten naar de manier waarop in het onderwijs effectief kan worden gewerkt aan de sociale competentie van leerlingen. De onderzoekers hebben het begrip sociale competentie gedefinieerd door de verschillende componenten ervan te onderscheiden, om vervolgens te onderzoeken welke meet-

instrumenten er voor deze componenten beschikbaar zijn en welke typen instrumenten nog ontbreken. Hiermee krijgen docenten en scholen een mogelijkheid om het begrip sociale competentie verder te operationaliseren en te meten.

Waarden en normen

Groot & Maassen van den Brink (2002) benadrukken dat zogenoemde positieve spill-overeffecten - zoals gezondheid, burgerschap, sociale cohesie, enzovoort - in het onderwijs met name gerealiseerd worden door het overbrengen van waarden en normen. Het overbrengen van normen en waarden lijkt dus te leiden tot versterking van burgerschapsvorming.

Met de overdracht van waarden en normen wordt niet alleen gerefereerd aan het pedagogisch handelen van docenten, maar ook aan het handelen van leerlingen in het zelf opbouwen van waarden en normen. Aandacht voor waarden en normen in het onderwijs wordt ook wel de pedagogische opdracht of de pedagogische functie genoemd. Naar waardeontwikkeling en de pedagogische opdracht in het onderwijs is de laatste jaren, zowel in beleid als in onderzoek, veel aandacht besteed. In het kader van het onderzoek naar 'de pedagogische dimensie in de schoolpraktijk' zijn verschillende studies verschenen, waarin onder andere nagegaan is wat de doelen en effecten zijn van de pedagogische functie van het onderwijs (Veugelers & Zwaans, 2002; Roede, Derriks & Veugelers, 2003; Leeferink, 2001).

Roede, Derriks & Veugelers (2003) deden een gevalsonderzoek op een brede scholengemeenschap in het voortgezet onderwijs - van praktijkonderwijs tot vwo - naar de inbedding van waarden in de school. In het onderzoek ligt de nadruk zowel op de pedagogisch-didactische aanpak bij waardegebonden leerstof als op de schoolcultuur en de omgangsvormen in de school. Duidelijk is dat de inbedding van waarden en normen in de school alleen effectief kan zijn als alle geledingen in de school er actief en daadwerkelijk bij betrokken zijn. Aan het principe van de school als gemeenschap wordt hiermee invulling gegeven. Dijkstra deed onderzoek naar leefstijlen van leerlingen op gereformeerde scholen. De analyses laten zien dat de richting van de school weliswaar niet buiten beschouwing kan blijven en bijdraagt aan de verklaring van verschillen tussen houdingen en gedragingen van leerlingen, maar maken vooral duidelijk dat het effect van scholen op de opvattingen en gedragingen van jongeren beperkt blijft (Dijkstra, 2002).

Uit het schooleffectiviteitsonderzoek van Scheerens en Bosker (1997) blijkt, dat de bijdrage van de school aan de cognitieve prestaties van leerlingen maar zeer beperkt is. De verklaarde variantie voor taal is slechts 7% en voor rekenen 14%; dit betekent dat de verschillen vooral verklaard moeten worden door de eigenschappen van kinderen zelf of door hun achtergrond. Dit laat zien dat enige relativering gewenst is, zeker als het gaat om de bijdrage vanuit de school aan de niet-cognitieve prestaties van leerlingen (sociaal-emotionele aspecten, waarden en normen).

Pedagogisch handelen

Veugelers en Zwaans (2002) deden onderzoek naar de vraag hoe docenten in het middelbaar beroepsonderwijs invulling geven aan hun pedagogisch handelen. Het onderzoek vond plaats op protestants-christelijke scholen voor beroepsonderwijs en betrof de vakken godsdienst/levensbeschouwing en beroepsvoorbereiding. De onderzoekers vonden dat docenten veel belang hechten aan opvoedingsdoelen en daar in de praktijk ook aan proberen te werken.

De auteurs beschrijven onder andere een aantal voorbeelden van 'good practice'. Deze voorbeelden kenmerken zich door interactieve werkvormen, het gezamenlijk nadenken over waarden en normen, het gericht zijn op het praktisch handelen in de beroepspraktijk en het persoonlijk en maatschappelijk functioneren, en door een actieve en betrokken houding van de deelnemers hieraan. Daarnaast constateren de auteurs, dat dergelijke praktijken van proactief waardevormend onderwijs eerder een uitzondering blijken te zijn dan dagelijkse gewoonte.

Ouders

Ouders vormen volgens Leeferink (2001) als het ware de brug van de interne schoolgemeenschap naar de buitenwereld. Momenteel is er veel discussie over de samenwerking van de school met de omringende gemeenschap. Activiteiten van de brede school worden in dit kader als 'good practice' gezien. Leeferink stelt dat samenwerking tussen school en ouders een instrument is voor schoolverbetering. Het ontwikkelen van samenwerking is van belang om probleemgedrag van jongeren het hoofd te kunnen bieden en maatschappelijke segregatie tegen te gaan. Ook voor de sociale, emotionele en morele ontwikkeling van jongeren is het scheppen van brede gemeenschappen een gunstige conditie.

Brede school

Onderzoek van onderzoeksbureau Oberon (2003) naar de effecten van de brede school in het voortgezet onderwijs wijst uit, dat met name brede scholen die al enkele jaren aan de weg timmeren, overtuigd zijn van het succes van hun aanpak. Deze scholen signaleren de volgende effecten en resultaten:

- Op het procesniveau zijn er succeservaringen met onderdelen van de brede schoolaanpak, die een stimulerende en enthousiasmerende uitwerking zouden hebben op het docententeam en de schoolorganisatie als geheel.
- Er zijn nog wel knelpunten die de continuering en het succes van hun werkwijze in de weg staan.
- Er is volgens sommige scholen en hun partners sprake van gedragsveranderingen bij leerlingen in positieve zin: leerlingen ontwikkelen een positiever zelfbeeld, stellen zich actiever op en spreiden een minder agressief gedrag ten toon. Dat heeft ook zijn weerslag op de omgeving. Het schoolklimaat verbetert, waardoor leerlingen en docenten zich prettiger voelen op school, en in de wijk is er vermindering van overlast en criminaliteit. Een deel van de gemeenten meldt ook dat effecten nog even op zich zullen laten wachten. De doelen en opbrengsten dienen volgens hen als langetermijnambitie te worden beschouwd.

Geen van de betrokken brede scholen kan op dit moment evenwel al hard maken dat de genoemde resultaten ook daadwerkelijk behaald zijn. Noch scholen, noch hun partners verzamelen systematisch gegevens op basis waarvan de meerwaarde van de brede school in beeld kan worden gebracht.

Landelijk gezien beschouwt 16% van de scholen een of meer locaties als brede school; 9% van de scholen in het voortgezet onderwijs (vo) werkt op een of meer locaties aan de totstandkoming van een brede school; 38% van de vo-scholen ziet wel wat in het concept maar is er op dit moment niet actief mee bezig en 37% van de vo-scholen ziet niets in het concept van de brede school. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat een kwart van de vo-scholen beschouwd kan worden als een brede school (in wording).

3.3 Samenvatting, conclusies en aanknopingspunten voor advisering

De resultaten uit het internationale en Nederlandse onderzoek maken in het algemeen duidelijk, dat het onderwijs realistisch moet zijn over wat op dit terrein bereikt kan worden. Onderwijs alleen kan niet de waardepatronen van leerlingen vormen; scholen zijn slechts één van de actoren die een rol spelen. Ook de achtergrond van kinderen en de omgeving waarin zij opgroeien, zijn van betekenis in de sociale ontwikkeling en de overdracht van waarden en normen.

Een vergelijking tussen Nederland en een aantal Europese landen - met name Engeland en Frankrijk - en de Verenigde Staten laat zien, dat Nederland een beetje uit de pas loopt als het gaat om burgerschapsvorming. In Nederland lijkt men wat huiverig om burgerschapsvorming expliciet op te nemen in het onderwijsprogramma. In landen als Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten is burgerschapsvorming een apart vak in het curriculum.

Met name Amerikaans onderzoek toont aan dat scholen met aandacht voor burgerschapsvorming in de vorm van expliciete burgerschapsprogramma's, kunnen bijdragen aan de ontwikkeling tot competente en verantwoordelijke burgers. Frans onderzoek toont aan dat kennis van het politieke stelsel een belangrijk effect is van burgerschapsprogramma's en dat informatie een belangrijke voorspeller voor politieke betrokkenheid is. Ook blijken burgerschapsvaardigheden toe te nemen. Conclusies over gedragsverandering zijn echter moeilijker te trekken. Daarnaast wordt benadrukt, dat er niet één aanpak - binnen of buiten de school - is die alle facetten van burgerschap kan versterken.

De raad concludeert:

- Daar waar sprake is van burgerschapsvorming - in de vorm van expliciete onderwijsprogramma's of impliciet (verweven in de school als geheel, dan wel in relatie tot de omgeving van de school) - zijn er effecten aangetroffen, vooral wat betreft kennis en vaardigheden. Effecten in gedrag en attitude komen evenwel minder sterk naar voren. En als er al ontwikkelingen in gedrag en attitude zijn, dan kunnen deze ook veroorzaakt zijn door andere factoren dan burgerschapsprogramma's in de school, bijvoorbeeld door de rol die ouders hierin hebben.
- Een complicerende factor bij het meten van effecten op attitudes en gedrag bij leerlingen is, dat de vereiste meetinstrumenten om dergelijke effecten te achterhalen, nog weinig voorhanden zijn. De ontwikkeling hiervan is overigens in volle gang.
- Analyse van het onderzoeksmateriaal toont in een aantal gevallen voorzichtig aan dat aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs effect heeft.
- De positieve effecten, maar ook de condities (succesfactoren), ondersteunen de stelling van de raad dat het zinvol is om scholen bij burgerschapsvorming een steviger steun in de rug te geven dan tot nu toe gebeurt.

De raad stelt voor, ter ondersteuning van de scholen op verschillende beleidsniveaus nadere kaders en voorwaarden te scheppen. Daarbij is de raad van oordeel - gezien de variëteit in scholen en hun omstandigheden, en ook gezien de grondwettelijk gewaarborgde beleidsvrijheid en het streven naar autonomievergroting - dat scholen op uitvoerend niveau voldoende eigen beleidsruimte gelaten moet worden. De seminars met mensen uit het onderwijs en vertegenwoordigers uit de vier grote gemeenten en de zes schoolportretten, die wijzen op een variëteit van 'good practices', ondersteunen deze

stellingname. Ook het op dit moment nog ontbreken van methodische en pedagogisch-didactische uitgangspunten en de noodzaak het onderwijs niet te overvragen pleiten ervoor, voldoende ruimte te laten om al werkende te experimenteren en lokaal maatwerk te ontwikkelen.

Het volgende hoofdstuk geeft een overzicht van het lopende beleid inzake burgerschap in onderwijs en relevante wettelijke bepalingen. De conclusies uit de voorgaande hoofdstukken monden vervolgens in hoofdstuk 5 uit in concrete aanbevelingen.

4 Burgerschap in regelgeving en beleid

In dit hoofdstuk komen de bestaande wettelijke regels en het beleid inzake burgerschapsvorming in het onderwijs aan de orde. Paragraaf 4.1 schetst de relevante regelgeving en de ruimte voor schoolbeleid op het eerste niveau van burgerschap (micro-niveau): eisen met betrekking tot het intermenselijk verkeer op school. In paragraaf 4.2 wordt een overzicht gegeven van de regelgeving betreffende vorming met het oog op (toekomstig) maatschappelijk en politiek burgerschap, alsmede een schets van het politieke en maatschappelijke debat en de daarin gedane voorstellen. Paragraaf 4.3 sluit af met een samenvatting en formuleert op basis daarvan enkele aanknopingspunten voor aanbevelingen.

4.1 Burgerschapsvorming binnen de school

4.1.1 Regelgeving

Elke school kent zijn eigen expliciete en impliciete huisregels en doelstellingen gericht op burgerschap binnen de microgemeenschap van de school (zie de praktijkvoorbeelden in hoofdstuk 2). De naleving van dergelijke interne regels en doelstellingen vormt een noodzakelijke conditie voor een onderwijsklimaat waarin adequaat geleerd kan worden.

Een deel van deze regels vloeit voort uit wettelijke voorschriften. Zo wordt burgerschap op het microniveau van de school in de leergebiedoverstijgende kerndoelen voor het *primair onderwijs* uitgewerkt onder sociaal gedrag en zelfbeeld. Sociaal gedrag omvat de doelstelling dat leerlingen een positieve bijdrage leveren in een groep:

- ze gaan respectvol met de anderen om;
- ze handelen naar algemeen geaccepteerde normen en waarden;
- ze respecteren verschillen in levensbeschouwing en cultuur;
- ze durven in de groep voor hun eigen standpunt uit te komen;
- ze houden rekening met gevoelens en wensen van anderen;
- ze durven in de groep steun te geven aan iemand met een afwijkend standpunt; en
- ze nemen verantwoordelijkheid voor te verrichten taken.

Bij het kerndoel zelfbeeld leren leerlingen met hun eigen mogelijkheden en grenzen om te gaan:

- ze hebben zelfvertrouwen;
- ze kunnen gedragsimpulsen beheersen; en
- ze kunnen en durven voor zichzelf en anderen op te komen.

Ook kerndoel 24 formuleert criteria voor het omgaan met elkaar. Leerlingen moeten weten dat zij zelf en andere mensen sociale en affectieve behoeften hebben: dat betekent assertief zijn, maar ook rekening houden met anderen. En ook in een domein als spel

komt dit aan de orde: “De leerlingen kunnen verschillende taken uitvoeren binnen spel-situaties, samen met anderen een veilige spelsituatie op gang brengen en op gang houden, met respect voor andere deelnemers omgaan met elementen als spanning, winst en verlies”.

In het *voortgezet onderwijs* wordt in de *Kerndoelen basisvorming 1998-2003* eenzelfde stamien gevolgd als bij het basisonderwijs. Zo schrijft *werken aan vakoverstijgende thema's* onder andere voor dat de leerling, in het kader van een brede en evenwichtige oriëntatie op mens en samenleving, leert enig zicht te krijgen op relaties met de persoonlijke en maatschappelijke omgeving. Daarbij komen onder meer expliciet aan de orde het kennen van en omgaan met eigen en andermans normen en waarden, het onderkennen van en omgaan met de overeenkomsten en de verschillen tussen de seksen en het op een voor hemzelf en anderen veilige manier functioneren in de eigen omgeving. In het domein *leren communiceren* is het de bedoeling dat de leerling een aantal sociale en communicatieve vaardigheden verder ontwikkelt. Het gaat daarbij onder meer om het in acht nemen van elementaire sociale conventies, het overleggen en samenwerken in teamverband, het hanteren van passende gesprekstechnieken, het benoemen en hanteren van verschillen in meningen en opvattingen, het herkennen en hanteren van culturele en seksegebonden overeenkomsten en verschillen tussen mensen en het omgaan met formele en informele afspraken, regels en procedures.

In de WEB is vastgelegd, dat kwalificaties en eindtermen voor het *beroepsonderwijs* drievoudig moeten kwalificeren: voor een beroep, voor doorstroming naar een vervolgopleiding en voor maatschappelijk functioneren. Als doelstelling voor het beroepsonderwijs wordt, naast beroepsvoorbereiding, onder andere in artikel 1.2.1 Web omschreven: “Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en persoonlijke ontplooiing van de deelnemers”. Het CINOP onderzocht in opdracht van het Colo (Vereniging Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven) een profiel burgerschapscompetenties voor het beroepsonderwijs. Voor het eerste niveau van burgerschap is de volgende competentie van belang: “De burger handelt zelfstandig, sociaal betrokken en verantwoordelijk op basis van maatschappelijk geaccepteerde basiswaarden”.

Van belang is ten slotte het door de onderwijsinspectie in samenspraak met het onderwijs ontwikkelde Toezichtskader ex artikel 10 en 12 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Zo omvat het Toezichtskader beleidsregels met betrekking tot het pedagogisch klimaat en het schoolklimaat. De inspectie heeft in het Onderwijsverslag 2002 aangekondigd, over 2003 het veiligheidsbeleid van scholen onder de loep te nemen, waaronder ook het anti-pestbeleid valt (Inspectie van het Onderwijs, 2003, p. 24)⁴. Eisen die voortvloeien uit zulk beleid brengen ook gedragsvoorschriften voor leerlingen (en leraren) met zich mee.

Voor het *hoger onderwijs* zijn er geen inhoudelijke wettelijke maatstaven neergelegd voor de interne gedragsnormen en doelstellingen waar studenten zich naar te richten hebben.

4.1.2 Door de instellingen geformuleerde gedragsregels en doelstellingen

Voor het overige zijn de onderwijsinstellingen vrij binnen de grenzen van de onderwijs-wetgeving en overige wettelijke voorschriften om hun eigen huis- en orderegels en onderwijsdoelstellingen te formuleren.

Het primair onderwijs kent geen nadere specifieke bepalingen omtrent het opstellen van gedragsregels. Zowel het bevoegd gezag van een openbare als van een bijzondere school kan huis- en orderegels opstellen, om de goede gang van zaken binnen de school te waarborgen.



Voorbeeld van een schoolreglement uit het verleden

In het *voortgezet onderwijs* moeten dergelijke regels worden opgenomen in het leerlingenstatuut (artikel 24g WVO). Het leerlingenstatuut bevat in elk geval voorschriften die moeten leiden tot handhaving van de goede gang van zaken binnen de instelling; deze voorschriften kunnen ook bepalen op welke wijze gegevens uit de persoonlijke levenssfeer worden beschermd. Het leerlingenstatuut valt uiteen in regels over:

- het onderwijs (verplichtingen van docenten en leerlingen, regels voor verzuim, doubleren);
- organisatie (vrijheid van vergadering en van meningsuiting, orde, netheid, privacy); en
- handhaving en sancties.

Vaak wordt het statuut voorafgegaan door een preambule.

Voorbeeld: Het Baken, Almere

“Basisregels op Het Baken zijn: respectvol omgaan met elkaar, begrip tonen voor elkaar, elkaar helpen en steunen en samen bouwen aan een veilige wereld. Het omgekeerde, zoals pesten, ruziezoekend gedrag, agressie, discriminatie, aantasting van andermans persoonlijke leefwereld wordt niet getolereerd. Dat geldt voor leerlingen, medewerkers en ouders. Iedere betrokkene kan zich op het naleven van deze regels beroepen.

Om deze basisregels vorm te geven hanteren we:

- a. duidelijke gedragsregels ('zo doen we dat hier')
- b. het kennen van elkaar: mentoraat, kleine overzichtelijke werkeenheden
- c. alertheid en toezicht
- d. sancties daar waar de gedragsregels worden overtreden
- e. een procedure voor het melden en bespreken van problemen (contactpersonen, vertrouwenspersoon)
- f. klachten- en beroepsprocedures
- g. speciale programma's: leefstijl, kanjertrainingen, sociale vaardigheidstrainingen, agressie-reductietrainingen”

Veelal sluit de school een overeenkomst met ouders en leerlingen, die hen nader bindt aan genoemde huisregels en doelstellingen⁵.

Middelbaar beroepsonderwijs

Alhoewel niet wettelijk verankerd, werkt het beroepsonderwijs ook met een deelnemersstatuut met daarin rechten en plichten, onder meer betrekking hebbend op de omgang met elkaar. Het statuut maakt onderdeel uit van de onderwijsovereenkomst die de deelnemer sluit met de instelling.

Hoger onderwijs

In het hoger onderwijs wordt het studentenstatuut geregeld in artikel 7.59 WHW. In dit statuut kan ook een hoofdstuk worden opgenomen over huis- en orderegels. Deze regels bevatten vaak ook een passage over onderlinge omgang en gedrag. Er is op wettelijk niveau geen verdere uitwerking.

Voorbeeld: Universiteit Tilburg

Hoofdstuk 9: Huisregels en ordemaatregelen

9.1.1 [...]

b Studenten dienen zich te houden aan de algemeen gebruikelijke normen en fatsoensregels in de omgang met andere leden van de universitaire gemeenschap. Dit geldt ook voor de verspreiding en raadpleging van informatie via de toegankelijke UvT-netwerken. Verwezen wordt naar het Reglement computernetwerk dat als bijlage 3 bij dit statuut is opgenomen.[...]

⁵ Zie in dit verband ook de oudercontracten die sommige scholen sluiten in de vorm van een 'samenwerkingsovereenkomst'. De vmbo-school G.K van Hogendorp gebruikt zo'n overeenkomst om ouders te binden, zie paragraaf 2.3.2.

9.1.2

Bij overtreding van deze voorschriften kan door het College van Bestuur aan de student de toegang tot gebouwen en terreinen geheel of gedeeltelijk voor de tijd van ten hoogste een jaar worden ontzegd (art. 9.8, art. 10.4 en 10.13), alsmede de toegang tot het computernetwerk.[...]

Onderwijsinstellingen hebben een niet onaanzienlijke ruimte om met het oog op de goede gang van zaken interne regels op te stellen. Binnen die ruimte passen bijvoorbeeld ook eventuele kledingsvoorschriften. Zo is een sluierverbod binnen het beroepsonderwijs - met het oog op onder meer de communicatie en het onderwijsproces - in beginsel aanvaardbaar⁶. En blijkens een uitspraak van de Haarlemse voorzieningenrechter⁷ komt aan het bevoegd gezag bij dreigende onrust een zekere vrijheid toe maatregelen te treffen, bijvoorbeeld het verbieden van dragen van kleding die duidt op extreem-rechtse sympathieën. Het bevoegd gezag moet dan wel de geëigende procedurele weg volgen bij het doorvoeren van dergelijke maatregelen, door opname van eventuele kledingsvoorschriften in het leerlingenstatuut en na overleg met de leerlingenraad. Uit de genoemde uitspraak komt naar voren dat de maatregelen algemeen geldend moeten zijn, en niet gericht op een specifieke groep.

Op de leerling rust een verantwoordelijkheid voor het naleven van de (school)orderegels. Het bevoegd gezag kan sancties (schorsing, soms zelfs verwijdering) treffen wanneer gedragsregels worden overtreden⁸. Zelfs als het gedrag *buiten* schooltijd nadelig is voor de naam van de school, kan het bevoegd gezag tot verwijdering overgaan, mits de procedure met de nodige waarborgen voor de leerling wordt gevolgd⁹. Een uitspraak van de president van de rechtbank in Den Bosch geeft aan, dat de leerling actief moet bijdragen aan een oplossing voor een conflict, door de interne procedures van de school te volgen (via een docent of vertrouwenspersoon). Passeert hij of zij de interne regeling door 'hulp' van buiten te halen, dan kunnen eventuele gevolgen (de verwijdering van de leerling) voor zijn rekening komen¹⁰.

4.2 Burgerschapsvorming met het oog op maatschappelijke en politieke participatie buiten de school

4.2.1 Regelgeving

Mensenrechtenverdragen

Sommige verdragen stellen globale burgerschapsdoelen aan het onderwijs, gericht op de latere maatschappelijke en politieke participatie van de leerling. Zo formuleert artikel 29

⁶ *Commissie Gelijke Behandeling, 20 maart 2003, Administratiefrechtelijke Beslissingen (AB) 2003, 233 met noot B.P. Vermeulen.*

⁷ *Voorzieningenrechter Rechtbank Haarlem 21 maart 2003, AB 2003, 234 met noot B.P. Vermeulen.*

⁸ *Commissie Gelijke Behandeling, 20 maart 2003, AB 2003, 233; Voorzieningenrechter Rechtbank Haarlem 21 maart 2003, AB 2003, 234.*

⁹ *President Rechtbank Amsterdam, 10 februari 1994, genoemd in Noorlander, (2000), U II, 24. Belangrijk is bijvoorbeeld dat de leerling elders examens kan afleggen.*

¹⁰ *President Rechtbank Den Bosch, 8 mei 2003, 93903/KG ZA 03-262. n.n.g. Het ging hier om een conflict van een leerling met zijn docente over het gebruik van een mobiele telefoon. De leerling werd uit de klas verwijderd. Na een gesprek van de leerling met zijn mentor en de 'kernteamleider' werd hem opgedragen een afspraak te maken met de docente. In plaats daarvan belde hij echter met zijn stiefvader, die vervolgens 'verhaal kwam halen' bij de docente. De president overweegt: 'Daarmee heeft [de zoon] zich afgewend van het gezag en de begeleiding van de school. Hij heeft een eigenstandige oplossing gezocht [...] die niet bepaald als verstandig kan worden aangemerkt, aangezien hij moet hebben geweten dat zijn stiefvader [...] een driftkop is. Van belang is verder dat [de zoon] tijdens het incident geen aanstalten heeft gemaakt zich van het gedrag van zijn stiefvader te distantieren'.*

van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van het Kind als doelen van het onderwijs: het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het bijbrengen van eerbied voor de ouders en voor de natuurlijke omgeving, en de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving. En artikel 13 lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten bepaalt, dat het onderwijs een ieder in staat moet stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving en het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap tussen de volkeren, rassen en etnische en godsdienstige groeperingen moet bevorderen.

Grondwet

Nationale onderwijsdoelstellingen zijn sinds de grondwetsherziening van 1848 schaars: de (grond)wetgever is hier terughoudend. De geschiedenis van de doelstellingsbepaling van het openbaar onderwijs laat zien, dat het vinden van een overkoepelende waardenorm, aanvaardbaar voor alle (staats)burgers (iedereen moet immers bij het openbaar onderwijs terecht kunnen), een netelige kwestie is (Braster, 1996). De doelstelling voor het openbaar onderwijs is thans neergelegd in artikel 23, derde lid, Grondwet: "Het openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging." Voor het bijzonder onderwijs zijn, gezien de vrijheid van richting en inrichting, geen expliciete grondwettelijke doelstellingen voorgeschreven.

Wetgeving

Gewone wettelijke bepalingen werken de neutraliteitseis van het *openbaar onderwijs* verder uit. De WVO bepaalde lange tijd, dat de openbare school zou bijdragen aan de vorming van leerlingen "op grondslag van waarden in de Nederlandse traditie met name door het christendom en het humanisme erkend". Deze bepaling is in de jaren tachtig aangepast, mede gezien de toestroom van grote groepen immigranten uit landen die geen directe binding hadden met het christendom of humanisme. De huidige artikelen 46 lid 1 WPO, 42 lid 1 WVO en 1.3.7 lid 1 WEB stellen: "Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden". Er is daarmee een verschuiving opgetreden van passief-neutraal naar actief-pluriform openbaar onderwijs (Vermeulen, 1999, p. 29).

Gezien de grondwettelijke vrijheid van onderwijs ontbreekt uiteraard een op een specifieke levensbeschouwelijke visie gebaseerde doelbepaling voor het bijzonder onderwijs. Niettemin zijn in de loop der tijd in de sectorale onderwijswetten algemene doelstellingen opgenomen, die zowel voor het *openbaar als het bijzonder onderwijs* gelden. Deze zijn enerzijds van pedagogische aard: zo stelt artikel 8, eerste lid WPO dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Anderzijds zijn er doelbepalingen geïntroduceerd die gericht zijn op de strekking van het onderwijs. Zo is een voor beide takken van onderwijs geldende doelstelling, gerelateerd aan burgerschapsvorming gericht op maatschappelijke participatie, te vinden in artikel 8 lid 3 WPO en artikel 17 WVO: "Het onderwijs gaat er mede van uit dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving." Ook andere bepalingen zijn hiertoe te rekenen: artikel 8 lid 2 WPO schrijft voor dat het onderwijs zich onder meer richt op het verwerven van de noodzakelijke sociale en culturele vaardigheden, terwijl lid 2a van de artikelen 10, 10d en 12 WVO als doelstelling onder meer noemt het bieden van een algemene maatschappelijke voorbereiding.

In de andere onderwijswetten treffen we eveneens voorschriften inzake burgerschapsvorming met het oog op maatschappelijke participatie aan. Artikel 1.2.1 lid 2 WEB bepaalt: het beroepsonderwijs “draagt bij tot het maatschappelijk functioneren [...]”. En artikel 1.3 lid 4 WHW ten slotte stelt dat de universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit mede aandacht schenken aan “de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef”¹¹.

Kerdoelen

De kerndoelen van het primair onderwijs bevatten formuleringen die te maken hebben met burgerschap op het niveau van de maatschappelijke participatie. Een voorbeeld is het kerndoel dat de leerlingen enkele aspecten van groepen in onze samenleving kunnen beschrijven, waaronder in elk geval:

- kenmerken van leefeenheden, overeenkomsten en verschillen;
- enkele vormen van groepsgedrag en factoren die daarvoor bepalend zijn;
- overeenkomsten en verschillen tussen etnische groepen;
- discriminatie en tolerantie; en
- emancipatie.

Een ander kerndoel handelt over de verscheidenheid aan levensbeschouwingen. De leerlingen dienen overeenkomsten en verschillen te kunnen noemen tussen enkele geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen; het gaat dan met name om leefgewoonten en feest- en gedenkdagen. Ook staatsinrichting is van belang. De leerlingen moeten enkele hoofdzaken kennen van staatsinrichting en de rol van de burger daarin. Het gaat bijvoorbeeld om kennis van het landsbestuur (regering, Eerste en Tweede Kamer) en de betekenis van de monarchie in Nederland¹². De kerndoelen basisvorming stellen als algemeen doel dat de leerling, in het kader van een brede en evenwichtige oriëntatie op mens en samenleving, enig zicht leert te krijgen op relaties met de persoonlijke en maatschappelijke omgeving. Daarbij wordt onder meer expliciet aandacht besteed aan het kennen van en omgaan met eigen en andermans normen en waarden, en het functioneren als democratisch burger in een multiculturele samenleving. De kerndoelen bevatten een aantal voorschriften voor het vak geschiedenis en staatsinrichting, met het oog op het ontwikkelen van inzicht in het functioneren als democratisch burger. Het onderwijs in dit vak moet er onder meer op gericht zijn, dat leerlingen kennis verwerven van en inzicht krijgen in het ontstaan van het Nederlandse politieke systeem in relatie tot de huidige structuur en het functioneren ervan. Ook dienen leerlingen kennis en vaardigheden op het terrein van geschiedenis en staatsinrichting te verwerven met het oog op beslissingen over vervolgoopleidingen, de latere beroepsuitoefening en het maatschappelijk functioneren.

Binnen het beroepsonderwijs is ten slotte door het Colo een voorstel gedaan voor een algemeen profiel burgerschapscompetenties. Dit profiel beschrijft de kerntaken, kernopgaven en competenties op het terrein van actief burgerschap en persoonlijk en maatschappelijk functioneren, voorzover die niet uit de beroepsuitoefening voortkomen.

¹¹ De toelichting bij de voorganger van deze bepaling (TK 1954-1955, 2597, nr. 3, p. 24) verklaarde als volgt wat ongeveer onder maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef verstaan moest worden: “Gedacht wordt allereerst aan de vorming, die in elke hogere studie zelf besloten ligt. De studie immers [...] vereist bepaalde karaktereigenschappen welke op haar beurt door de studie worden versterkt zoals waarheidsliefde, volhardingsvermogen, zelfbeheersing, gaven van waardering en kritiek, verdraagzaamheid, bescheidenheid en geduld. Ook het deel hebben in het werkdadig deelnemen aan de gemeenschap van hen, die zich aan de studie en wetenschap wijden, kan tot die vorming bijdragen”.

¹² Genoemd in de bijlage bij het besluit Kerndoelen primair onderwijs, domein samenleving.

Onder burgerschapscompetenties verstaat het Colo: “De ontwikkelbare vermogens van mensen om in voorkomende maatschappelijke situaties op adequate, doelbewuste en gemotiveerde wijze proces- en resultaatgericht te handelen, dat wil zeggen passende procedures te kiezen en toe te passen om de juiste resultaten te bereiken. Burgerschapscompetenties hebben betrekking op het vermogen met individueel verantwoordelijkheidsbesef te kunnen functioneren in het publieke domein, dat wil zeggen om in de maatschappij te participeren als actief burger en daarbij zelfstandig en verantwoord te handelen”. (Colo, 2002, p. 35).

4.2.2 Burgerschapsvorming in het politieke en maatschappelijke debat; voornemens en voorstellen ter zake

Burgerschapsvorming vormt een belangrijke thema in het politieke en maatschappelijke debat over normen en waarden. In 1996 stelde de vaste Kamercommissie voor Onderwijs aan de minister de vraag of het mogelijk was, een opsomming te geven van de fundamentele normen en waarden, die elke school tot haar pedagogische opdracht diende te rekenen. Met andere woorden: zijn er gemeenschappelijke, voor alle scholen geldende ‘basisnormen’ aan te wijzen? De minister gaf het volgende antwoord: “In onze Grondwet is een aantal waarden vastgelegd, die behoren bij het wezen van onze democratische rechtsstaat en samenleving. Deze waarden dient elke school hoog in het vaandel te hebben, en geïntegreerd in haar programma: Geweten volgen (moed), prioriteiten kunnen stellen (kiezen), betrouwbaar, eerlijk, rechtvaardig, hulpvaardig, geduld, respect, verantwoordelijk zijn, zelf-discipline, *burgerschap* (cursivering Onderwijsraad), emancipatie, anti-discriminatie”¹³.

In 2001 stelde de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Barth¹⁴ “dat de school een onmisbare rol vervult in het opvoeden van leerlingen tot burgerschap, de overdracht van normen en waarden en het versterken van sociale cohesie; dat het daartoe van belang is dat kennis van leerlingen over elkaars cultuur en achtergrond én over de beginselen van de parlementaire democratie wordt versterkt; [...], dat scholen moeten worden gestimuleerd hun leerlingen ruimte te bieden om ook concreet te experimenteren met actief burgerschap (bijvoorbeeld met een schoolkrant, medezeggenschapsraad, jeugdparlement of vrijwilligerswerk); verzoekt de regering te onderzoeken hoe de pedagogische opdracht van scholen in deze zin kan worden gestimuleerd, en de Kamer daar zo spoedig mogelijk over te berichten”.

De minister antwoordde dat onderwijs een belangrijke randvoorwaarde is voor het stimuleren van actief burgerschap. “De onderwijsvernieuwingen gericht op een meer actieve leerling bieden een stimulans om dit type activiteiten in het onderwijsprogramma in te bouwen. Dat het kabinet belang hecht aan op actief burgerschap gericht onderwijs mag blijken uit het feit dat het deel uitmaakt van de algemene kerndoelen. Hierin is bepaald dat scholen zorgdragen voor het ontwikkelen van inzicht in het functioneren als democratisch burger. Scholen staat een breed scala van mogelijkheden ter beschikking om invulling te geven aan deze taak en het is aan hen om uit dit ruime aanbod zelf een inhoudelijke keuze te maken. Voorbeelden hiervan zijn het organiseren van en inhoud geven aan de schoolkrant, het deelnemen aan de medezeggenschapsraad en het school-

13 Kamerstukken II 1996-1997, 25 000 VIII, nr. 10, p. 6. De minister beweert overigens - daargelaten het anti-discriminatiebeginsel, dat in artikel 1 Grondwet is vervat - volkomen ten onrechte dat deze waarden in de Grondwet zijn vastgelegd. Wel zijn dergelijke waarden ten dele gecodificeerd in de hierboven geschetste onderwijswetgeving, met name in de kerndoelen.

14 TK 2001-2002, 28000 VIII, nr. 59

parlement c.q. de schoolraad, het deelnemen aan het organiseren van werkweken, sportactiviteiten en schoolprofielactiviteiten. Scholen kunnen daarnaast budgetten, studiepunten en vrijstellingen voor hun leerlingen regelen”¹⁵.

Het kabinet was bereid om “actief na te gaan op welke wijze scholen hierin verder kunnen worden ondersteund en gestimuleerd”, uitgaande van de primaire verantwoordelijkheid van de school voor het uitstippelen van de weg waarlangs in het onderwijsaanbod burgerschap bij leerlingen wordt ontwikkeld. Het aannemen van de motie heeft geleid tot een onderzoek van de KPC Groep, dat uitmondde in een drietal publicaties met daarin zinvolle handreikingen voor scholen om burgerschapsvorming in het onderwijs te operationaliseren en te organiseren (KPC Groep, 2003a, 2003b, 2003c).

In deze publicaties wordt het begrip actief burgerschap omschreven als: “Het zelfstandig verantwoordelijkheid nemen door leerlingen voor gemeenschapsbelangen binnen en/of buiten school” (KPC Groep, 2003a, p. 5)¹⁶. Met het oog hierop bepleit de KPC Groep met name het structureel en gericht in het onderwijs invoeren van mogelijkheden tot buitenschools leren in maatschappelijke verbanden en contexten, en geeft met het oog daarop talrijke aanbevelingen en handreikingen.

Burgerschap vormt tevens een belangrijk thema in het rapport van de Commissie Historische en Maatschappelijke Vorming, die een voorstel deed voor een gecombineerd vak geschiedenis-maatschappijleer in de tweede fase havo/vwo (De Rooy, 2001). In dit voorstel staat politiek burgerschap centraal. Dit begrip wordt nader ingekaderd in een aantal inhoudelijke domeinen, te weten rechtsstaat, parlementaire democratie, verzorgingsstaat en pluriforme samenleving. Daarbij komen met name - in historisch perspectief - steeds de positie van de burger (zijn rechten en plichten) ten opzichte van de staat (of overheid) aan de orde. Uiteraard maakt ook (kennis van en inzicht in) de rechtspositie van de burger in de huidige tijd hiervan deel uit. De regering heeft overigens besloten - blijkens de nota Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2003, p. 16) - om bij de herziening van de tweede fase in het voortgezet onderwijs het combinatievak geschiedenis-maatschappijleer niet in te voeren.

De Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, door de minister in het leven geroepen om voorstellen te doen ten behoeve van de herziening van de kerndoelen basisvorming, vraagt nadrukkelijk aandacht voor waarden en normen: “het oriënterend karakter van de basisvorming betekent dat de leerling zicht krijgt op de mogelijkheden voor zijn verdere (school) loopbaan en op de samenleving waarin hij nu en later leeft. Een onderdeel van dit laatste is de oriëntatie op waarden, normen en opvattingen die onze samenleving kenmerken”. De Taakgroep stelt met het oog hierop ten aanzien van het leergebied mens en maatschappij dat niet alleen kennis, maar ook burgerschapsvaardigheden van belang zijn: “Ook de persoonlijke betrokkenheid van leerlingen bij de ontwikkelingen in de wereld zijn van belang. Zij zijn immers de jeugdige burgers van nu, van wie wij in de toekomst zullen vragen standpunten in te nemen over zaken van persoonlijk algemeen belang. Het gaat daarom niet alleen om het begrijpen van verschijnselen in de maatschappelijke werkelijkheid (het kennisperspectief: hoe zit het?), maar ook om het leren waarderen of beoordelen daarvan (het ethisch perspectief: wat vind ik ervan?). Het ideaal

¹⁵ TK 2001-2002, 28 000 VIII, nr. 122, p. 4.

¹⁶ Deze omschrijving spoort goed met hetgeen de Onderwijsraad terzake heeft gesteld; Onderwijsraad, 2002a, p. 23-24.

is dat leerlingen op informatie gebaseerde en beargumenteerde beslissingen leren te nemen als (toekomstige) burgers van een cultureel diverse en democratische samenleving, waarin de onderlinge afhankelijkheden groot zijn (ook op wereldniveau)" (Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, 2003).

Tot slot zij opgemerkt dat ook de Europese Unie (EU) zich bezighoudt met bevordering van burgerschap. Zo stelt de Europese Commissie voor maatregelen te nemen en te ondersteunen, die jongeren stimuleren om actieve burgers te worden¹⁷. De daadwerkelijke deelname aan het democratisch leven moet worden bevorderd door:

- een actievere maatschappelijke rol voor jongeren binnen de gemeenschap waarin zij leven;
- betere participatie van jongeren in de mechanismen van de representatieve democratie; en
- het leren participeren.

Concreet zou volgens de Commissie gewerkt kunnen worden aan verbetering van de toegang tot kwalitatief hoogwaardige informatie voor jongeren, om zo hun deelname aan het openbare leven en hun ontwikkeling tot actieve en verantwoordelijke burgers in een uitgebreide Europese Unie te bevorderen.

4.3 Samenvatting, conclusies en aanknopingspunten voor advisering

Algemene doelbepaling

Uit onderzoek, praktijkvoorbeelden en regelgeving (kerndoelen en dergelijke) valt af te leiden, dat onderwijsinstellingen zich actief richten op burgerschapsvorming. De politiek juicht versterking van burgerschap in en door de onderwijsinstellingen toe. De Onderwijsraad stelt voor om deze belangrijke doelstelling expliciet te erkennen en daaraan een formeel-wettelijke grondslag te geven, door in de onderwijswetten een uitdrukkelijke algemene doelbepaling op te nemen.

Burgerschapsvorming op het microniveau van de schoolgemeenschap: eisen aan fatsoenlijk intermenselijk verkeer binnen de school

Op het microniveau (verhoudingen binnen de school) hebben de onderwijsinstellingen voldoende ruimte om regels en doelstellingen te formuleren en te handhaven. In termen van procedurele wettelijke voorschriften is weinig geregeld. Er zijn alleen de voorschriften dat er in het voortgezet onderwijs een leerlingenstatuut dient te zijn en dat in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) onderwijsovereenkomsten gesloten moeten worden.

De bestaande onderwijsregelgeving bevat daarnaast enkele inhoudelijke bepalingen over het gedrag en de houding van de leerlingen op school. Deze zijn voor het primair en voortgezet onderwijs neergelegd in leergebiedoverstijgende kerndoelen. Uit de beschrijving van schoolpraktijken is gebleken, dat veel scholen al werken met gedragscodes, doelstellingen en dergelijke waarin (school)burgerschapselementen verwerkt zijn.

17

Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende de follow-up van het Witboek "Een nieuw elan voor Europa's jeugd" - Voorstel tot gemeenschappelijke doelstellingen inzake participatie en informatie van jongeren naar aanleiding van de Resolutie van de Raad van 27 juni 2002 betreffende het kader voor Europese samenwerking in jeugdzaken, COM 2003 (184) def.

Aan te bevelen is om de vormgeving van regels en doelstellingen meer te structureren, door met het oog daarop een expliciete wettelijke bepaling en grondslag op te nemen. De integrale benadering van burgerschap door onderwijsinstellingen bij het vormgeven van hun beleid kan bevorderd en verankerd worden door een paragraaf over burgerschap in het schoolplan verplicht te stellen.

Burgerschapsvorming gericht op meso- en macroniveau: maatschappelijk en politiek burgerschap

Daarnaast zal de globale doelbepaling met het oog op vorming gericht op maatschappelijk en politiek burgerschap, een nadere uitwerking dienen te krijgen in de kerndoelen, de eindtermen en de kwalificatiestructuur, in het eindexamenprogramma, in het gemeentelijk beleid, en uiteraard in het eigen beleid van de school.

Burgerschapsvorming op het mesoniveau: maatschappelijke participatie buiten de school

Door de KPC Groep zijn - in lijn met de motie-Barth - talrijke aanbevelingen gedaan en handreikingen geformuleerd om aan het buitenschools leren als voorbereiding op maatschappelijk burgerschap structureel ruimte te bieden. De Onderwijsraad onderschrijft de zin van deze aanbevelingen en handreikingen.

Gemeentelijk burgerschapsbeleid

Met het oog op de juridische en institutionele inbedding van maatschappelijke burgerschapsvorming door middel van buitenschools leren, maar ook om andere schooloverstijgende burgerschapsactiviteiten te ondersteunen, stelt de raad voor de gemeente een zekere regierol te geven ten aanzien van het primair en het voortgezet onderwijs. De gemeente zal in deze rol de partijen bij elkaar moeten brengen om maatschappelijk burgerschapsbeleid te realiseren. Het ligt voor de hand hiertoe een overlegstructuur te hanteren die parallel loopt aan de bestaande overlegvorm voor het huidige lokale onderwijsbeleid. Hierbij zitten scholen en gemeenten om de tafel binnen het OOGO.

Ondersteuning van onderwijsinstellingen

Ten slotte acht de raad het wenselijk om scholen, schoolbesturen en gemeenten te ondersteunen bij de ontwikkeling van burgerschapsbeleid via aanbesteding van ondersteunende activiteiten (door de Landelijke Pedagogische Centra en de SLO), via stimulering van aanvullende methoden gericht op schoolparticipatie en via bevordering van de communicatie tussen scholen over burgerschap.

In het volgende hoofdstuk zullen bovenstaande aanbevelingen concreter worden uitgewerkt.

5 Aanbevelingen

Paragraaf 5.1 formuleert de uitgangspunten waar de Onderwijsraad in dit advies van uit is gegaan. Paragraaf 5.2 legt volledigheidshalve nogmaals de gehanteerde begrippen rondom burgerschap uit. Paragraaf 5.3 ten slotte bevat de concrete aanbevelingen met bijbehorende argumentatie.

5.1 Uitgangspunten

Burgerschapsvorming vormt een vast onderdeel van het takenpakket van het onderwijs. Zo drukken nogal wat voorschriften in de onderwijswetten, bepalingen in de kerndoelen en dergelijke uit, dat onderwijs (mede) op burgerschapsvorming gericht dient te zijn (hoofdstuk 4). De raad concludeert daarnaast uit de gesprekken met mensen uit het onderwijs (scholen, schoolbesturen en 'omliggende' instellingen), vertegenwoordigers van de lokale overheid en wetenschappers, dat algemeen burgerschapsvorming als een zeer belangrijke taak van het onderwijs wordt gezien. Voorbeelden uit de onderwijspraktijk (neergelegd in zes schoolportretten), politieke debatten en voorstellen van gezaghebbende adviseurs wijzen in dezelfde richting (hoofdstuk 2).

Er gaan in de politiek en daarbuiten stemmen op om de burgerschapsvormende functie van het onderwijs nader te versterken. Dat is niet verbazingwekkend. Ingrijpende veranderingen in de bevolkingssamenstelling, de voorschrijdende secularisatie, culturele verscheidenheid en individualisering hebben de oorspronkelijke bronnen van maatschappelijke betrokkenheid en samenhang aangetast. Het spreekt vanzelf dat in reactie hierop vanaf begin jaren negentig de roep om versterking van maatschappelijke betrokkenheid en samenhang - meestal onder de noemers van burgerschap, sociale cohesie, integratie en 'civil society' - en het pleidooi om daarvoor het onderwijs in te zetten, krachtiger zijn geworden.

De noodzaak van burgerschapsbevordering in het onderwijs heeft de laatste jaren dus aan urgentie gewonnen. Burgerschap op het microniveau van de schoolgemeenschap, in de vorm van fatsoenlijk intermenselijk verkeer binnen de school en betrokkenheid daarbij, wordt in toenemende mate op scholen uitdrukkelijk aan de orde gesteld. Het in acht nemen en onderschrijving van bepaalde basale gedragsregels vormen immers een noodzakelijke voorwaarde om (goed) onderwijs te kunnen verzorgen. Maar minder dan voorheen is dat vanzelfsprekend, en dus zal dat thans uitdrukkelijker onderdeel uit moeten maken van het schoolbeleid.

Daarnaast is er in de politiek een breed gedragen wens om in het onderwijs maatschappelijke en democratisch-rechtsstatelijke praktijken (burgerschap op meso- en macro-niveau) sterker te laten doorklinken. Burgerschapsvorming in het onderwijs, waarbij op die praktijken geanticipeerd wordt, wordt gezien als een van de middelen om een minimum aan gemeenschappelijkheid in een zo pluriforme samenleving als de onze te reali-

seren. De vroegere situatie, waarin als het ware een minimum aan gemeenschappelijkheid voorondersteld kon worden, en waarin het niet noodzakelijk was om burgerschapsvorming uitdrukkelijk te bevorderen, geldt niet meer. Anders gezegd, deze tijd vraagt om actieve promotie van burgerschap.

Politiek en maatschappij vragen daarom van het onderwijs een nadere bijdrage te leveren aan burgerschapsvorming. Bij het opleggen van concrete verplichtingen dient evenwel een zekere terughoudendheid en bescheidenheid betracht te worden. De raad realiseert zich dat het onderwijs de afgelopen jaren al met meer sociale taken is belast, zoals het integreren van leerlingen uit het speciaal onderwijs en het optrekken van het niveau van allochtone achterstandsleerlingen. Bovendien is het onderwijs geconfronteerd met omvangrijke stelselwijzigingen. Uiteraard stelt de beperking aan middelen grenzen aan wat het onderwijs vermag. Bovendien mag en kan van het onderwijs niet verwacht worden dat het alle tekortkomingen in de maatschappij opvangt. Verder dient men zich te realiseren dat er methodisch en pedagogisch-didactisch - hoe bevorder je burgerschap daadwerkelijk - nog weinig concrete inzichten ontwikkeld zijn (zie hoofdstuk 3).

Hierbij komt dat scholen zeer van elkaar verschillen, wat betreft hun doelstellingen, leerlingen- en lerarenbestand, omgeving, enzovoort. Aan die verschillen zal ook bij de uitvoering van burgerschapsbeleid recht gedaan moeten worden. Daarenboven dient de grondwettelijke vrijheid van onderwijs in acht genomen te worden, en dient de vormgeving van het beleid inzake burgerschapsvorming zoveel mogelijk te sporen met het streven naar vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen. Met andere woorden: voorkomen moet worden dat het onderwijs overvraagd wordt. Het onderwijs moet voldoende ruimte krijgen om eigen maatwerk te bieden.

Dat brengt het volgende met zich mee. Allereerst dient zoveel mogelijk aangesloten te worden bij de bestaande praktijk in onderwijsinstellingen, en dient bij de uitbouw van burgerschapsvormende activiteiten aan de instellingen een grote zeggenschap gegund te worden. Daarnaast is het nodig te benadrukken dat burgerschapsvorming niet een taak is van het onderwijs alleen, maar dat ook een belangrijke rol is weggelegd voor overheden en maatschappelijke instellingen; hun medeverantwoordelijkheid dient dan ook geëxpliciteerd te worden.

De raad is zich er terdege van bewust, dat een panacee voor alle problemen rondom burgerschapsvorming nog niet gevonden is. De raad zelf pretendeert uiteraard ook niet dit panacee gevonden te hebben. 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 zijn, 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, en niet spoort met het huidige overheidsbeleid, dat gericht is op vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen.

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

5.2 Burgerschap: begripsonderscheidingen

Burgerschap is een complex en meerduidig concept, dat kan verwijzen naar zeer verschillende aspecten van de relaties tussen overheid en burger en tussen burgers onderling. In het kader van dit advies volstaat de Onderwijsraad met een globaal onderscheid in twee varianten.

Allereerst wordt onder burgerschap veelal een formele juridisch-politieke status begrepen, 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*.

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 laatste betekenis van burgerschap - de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen - die in dit advies aan de orde is geweest. Wel is het zo, dat daarbij een zekere verbinding gelegd wordt met burgerschap in de eerste betekenis (staatsburgerschap), 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 staatsburgerschap¹⁸.

Daarnaast heeft de raad met betrekking tot de doelstellingen van burgerschapsvorming verschillende niveaus onderscheiden. Enerzijds richt burgerschapsvorming zich op een zorgvuldige vormgeving hier en nu van de relaties op school als noodzakelijke voorwaarde voor een goed onderwijsproces, anderzijds op de voorbereiding van leerlingen op hun actieve participatie later, buiten de school, in maatschappelijke en politieke verhoudingen. In dat verband is een driedeling gehanteerd.

- Allereerst vindt burgerschapsvorming plaats op het elementaire niveau van de interne relaties binnen de school, gericht op het deel uitmaken door de leerlingen van de microgemeenschap die de school is, tot uitdrukking komend in het naleven en waar mogelijk aanvaarden van en vormgeven aan de basisnormen en -doelstellingen die binnen de school gelden. Deze variant 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 *mesoniveau* van de plaatselijke gemeenschap, in de vorm van het zinvol participeren in (op boven- en buitenschools niveau georganiseerde) maatschappelijke activiteiten. Deze modaliteit richt zich vooral op 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 bijbrengen van kennis van en instemming met de maatschappelijke en politieke praktijken van de samenleving op macroniveau (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).

18

Een dergelijk verband wordt ook gelegd in artikel 8 Rijkswet op het Nederlandschap, waarin het 'ingeburgerd' zijn - beschikken over bepaalde vaardigheden en houdingen - voorwaarde is om tot Nederlands staatsburger genaturaliseerd te worden.

Hierin wordt met name 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 scherp te scheiden zijn. Zo zullen communicatieve vaardigheden een noodzakelijke conditie zijn om adequaat te kunnen fungeren als 'schoolburger', als maatschappelijk burger en als staatsburger.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 Een algemene doelbepaling

De formele wetgever heeft tot op heden terughoudendheid betracht in het formuleren van algemeen geldende, aan een mensvisie gerelateerde onderwijsdoelbepalingen. Deze terughoudendheid is niet verwonderlijk, gezien de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs en de algemene beleidslijn van deregulering en vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen.

Uit allerlei bronnen blijkt dat onderwijsinstellingen zich actief richten op burgerschapsvorming; dat de politiek dit toejuicht; en dat adviseurs en wetenschappers dit bepleiten. De Onderwijsraad stelt voor om hieraan thans een expliciete grondslag te geven, door in de onderwijswetten een uitdrukkelijke uniforme doelbepaling op te nemen, waarin een verplichting tot burgerschapsvorming geformuleerd wordt. In de WPO, WVO, WEB en WHW zou deze bepaling als volgt zou 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 WIN.

Uitgangspunt bij de wettelijke regeling van de burgerschapstaak voor de door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen is dat burgerschapsbevordering:

- zich richt tot 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 ook op het kunnen en willen leveren van een bijdrage in de vorm van maatschappelijke en/of politieke participatie (meso- en macroniveau).

De voorgestelde doelbepaling vooronderstelt in zekere mate een mens- en maatschappijvisie. De daarin neergelegde norm is echter niet zodanig inhoudelijk, dat daarmee inbreuk op de vrijheid van richting en inrichting gemaakt wordt¹⁹. De raad wijst erop dat al langer vergelijkbare burgerschapsbepalingen in lagere regelgeving opgenomen zijn. Bovendien dient aan de onderwijsinstellingen bij de uitvoering van de opdracht tot burgerschapsvorming naar het oordeel van de raad veel vrijheid gelaten te worden (zie paragraaf 5.1). In de navolgende subparagrafen wordt daarop nader ingegaan.

Al laat de voorgestelde bepaling de onderwijsinstellingen dus veel speelruimte, toch bevat zij ook een harde kern. De taak om burgerschap te bevorderen verdraagt zich uiteraard niet met onderwijs dat het tegendeel beoogt of realiseert, doordat het leerlingen oproept zich tegen de basisbeginselen van de Nederlandse maatschappij te keren

¹⁹ Vergelijk Onderwijsraad (2002b), p. 77.

en af te zetten. Zo voldoet onderwijs dat haaks staat op de principes van de democratische rechtsstaat niet aan de doelbepaling.

Opneming van een burgerschapsdoelstelling in artikel 23 van de Grondwet acht de Onderwijsraad niet nodig. Een in de onderwijswetten in de vorm van een deugdelijkheids-/bekostigingsvoorwaarde neergelegde doelbepaling, met een uitwerking in lagere regelgeving en eigen schoolregels zoals voorgesteld in de volgende subparagrafen, biedt voldoende fundament voor een actief burgerschapsbeleid, zonder dat men verzandt in een jarenlang constitutioneel-ideologisch debat (over wat nu burgerschap in de voorgestelde grondwetsbepaling precies inhoudt, hoe ver het reikt, in hoeverre het niet toch de vrijheid van richting aantast, enzovoort).

5.3.2 Uitwerking van de algemene doelbepaling op verschillende niveaus

De Onderwijsraad stelt dus voor om aan de burgerschapsvormende taak van het onderwijs een expliciete grondslag te geven, door in de onderwijswetten een uitdrukkelijke algemene doelbepaling op te nemen. Deze globale bepaling zal een nadere concretisering dienen te krijgen in kerndoelen en eindtermen, in door de school geformuleerde regels en doelstellingen, en in het gemeentelijk burgerschapsbeleid.

De raad erkent, rekening houdend met de verschillende eindtermen van de schooltypen, dat binnen de verschillende onderwijstypen (basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs) burgerschapsvorming een verschillende inhoud en vormgeving zal kunnen en soms moeten krijgen. Een en ander is ook afhankelijk van de specifieke leercontext. Zo is het beroepsonderwijs meer gericht op het ontwikkelen van vaardigheden en het voortgezet onderwijs meer op kennisontwikkeling. De raad kan zich voorstellen dat in het vmbo en het mbo in het kader van burgerschapsvorming relatief meer aandacht uitgaat naar extra-curriculaire activiteiten (bijvoorbeeld maatschappelijke stages, leer-werktrajecten). In het havo/vwo zal daarentegen meer aandacht kunnen uitgaan naar cross-curriculaire burgerschapsvorming, waarbij burgerschapsvorming wordt ingepast binnen de bestaande vakken, leer- en vormingsgebieden.

Wat betreft het onderscheid naar niveaus van burgerschap ligt het voor de hand, dat in het basisonderwijs de nadruk zal liggen op burgerschapsvorming op microniveau ('schoolburgerschap', meedoen binnen de school). In het vmbo en het mbo zal de meeste nadruk vermoedelijk liggen op het eerste (meedoen binnen de school) en het tweede niveau (maatschappelijk burgerschap). Met name in de tweede fase van het havo en het vwo zal daarnaast ook relatief veel aandacht uit kunnen gaan naar burgerschapsvorming op het derde niveau, staatsburgerlijke vorming (politiek burgerschap). Dit neemt uiteraard niet weg dat scholen een aanzienlijke vrijheid hebben om in dialoog met betrokkenen in en rondom de school hun eigen accenten te leggen.

5.3.3 Burgerschapsvorming op het microniveau van de schoolgemeenschap: eisen aan fatsoenlijk intermenselijk verkeer binnen de school

Op het microniveau (verhoudingen binnen de school) hebben de onderwijsinstellingen voldoende ruimte om regels en doelstellingen te formuleren en te handhaven. Er is op dit gebied weinig geregeld in procedurele wettelijke voorschriften. Uitgezonderd het voorschrift dat er in het voortgezet onderwijs een leerlingenstatuut dient te zijn en in de bve

onderwijsovereenkomsten gesloten moeten worden, is de wetgever tot nu toe van oordeel geweest dat de vormgeving van orde- of huisregels tot de autonomie van het bevoegd gezag behoort. Jurisprudentie bevestigt dat het bevoegd gezag nogal wat van dat soort regels kan stellen en handhaven, mits deze regels procedureel correct tot stand zijn gekomen (bijvoorbeeld met instemming van leerlingen en ouders in de medezeggenschapsraad) en niet in strijd zijn met formele wetgeving zoals de Algemene wet gelijke behandeling.

De bestaande onderwijsregelgeving bevat daarnaast enkele inhoudelijke bepalingen over het gedrag en de houding van de leerlingen op school. Zo bevatten de leergebied-overstijgende kerndoelen in het primair en voortgezet onderwijs voorschriften die onder 'schoolburgerschapsnormen' zijn te vatten.

Uit de beschrijving van schoolpraktijken in hoofdstuk 2 is gebleken, dat veel scholen al werken met gedragscodes, doelstellingen en dergelijke, waarin (school)burgerschapselementen verwerkt zijn. Dat is niet verbazingwekkend, nu een minimum aan fatsoen binnen een school een noodzakelijke voorwaarde is om het onderwijs goed te (doen) verzorgen.

Aan te bevelen is evenwel om de vormgeving van deze regels en doelstellingen meer te structureren, door met het oog daarop een expliciete wettelijke bepaling en grondslag op te nemen. De integrale benadering van burgerschap door onderwijsinstellingen bij het vormgeven van hun beleid kan bevorderd en verankerd worden door een paragraaf inzake burgerschap in het schoolplan verplicht te stellen. Artikel 12, eerste lid WPO en artikel 24 lid 1 WVO dienen met het oog hierop zodanig aangevuld worden, dat deze bepalingen gaan 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 burgerschapsparagraaf in het schoolplan stelt de school aan de orde welke accenten worden gelegd op inhoudelijke, didactische, organisatorische en omgevingsaspecten van burgerschap.

De Onderwijsraad gaat ervan uit, dat de school nadrukkelijk leerlingen, ouders, leraren en belanghebbende instellingen in de omgeving bij het opstellen van dit deel van het schoolplan zal betrekken. Genoemde bepaling kan ook een verplicht onderdeel uitmaken van het leerlingenstatuut (artikel 24g WVO); aldus is de betrokkenheid van de leerlingen bij het tot stand komen van hen betreffende schoolburgernormen uitdrukkelijk gewaarborgd (artikel 9 Wet medezeggenschap onderwijs).

5.3.4 Burgerschapsvorming gericht op meso- en macroniveau: maatschappelijk en politiek burgerschap

Daarnaast zal de globale doelbepaling over vorming gericht op maatschappelijk en politiek burgerschap, een nadere uitwerking dienen te krijgen in de kerndoelen, de eindtermen en de kwalificatiestructuur, in het eindexamenprogramma, in het gemeentelijk beleid, en uiteraard in het eigen beleid van de school.

De raad volgt de consensus zoals deze in hoofdstuk 2 naar voren komt, en kiest voorschots niet voor centralisering in een apart vak burgerschapscompetenties en -kennis. Burgerschapsvorming dient veeleer ingebed te zijn in het gehele curriculum. De nadere verfijning van burgerschapsdoelen in de afzonderlijke kerndoelen dient dan ook gehandhaafd te blijven. Een zekere aanscherping van die doelen in lijn met recente voorstellen, juicht de raad toe.

Zo doet de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming in nauw overleg met scholen voorstellen voor herziening van de kerndoelen voor de basisvorming. De raad adviseert aan te sluiten bij de voorstellen van de taakgroep met betrekking tot het leergebied mens en maatschappij (waarvan burgerschap onderdeel is)²⁰. De taakgroep zal in 2004 haar voorstellen presenteren.

Wat betreft de tweede fase van het voorgezet onderwijs ziet de raad aanknopingspunten in de notitie *Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo* (Ministerie van onderwijs, 2003, p. 16). Het overleg over de notitie *Continuïteit en vernieuwing in de tweede fase havo/vwo* met de Tweede Kamer ligt aan deze aanpassing ten grondslag. In de examenprogramma's van de profielvakken geschiedenis, economie, aardrijkskunde, filosofie en de kunstvakken zullen elementen worden opgenomen die gericht zijn op de burgerschapsvorming, aldus de notitie *Ruimte laten en keuzes bieden*. De raad kan zich vinden in het uitgangspunt, burgerschapsvorming in te passen als element bij verschillende vakken. Dit neemt niet weg dat met name in het vak maatschappijleer, dat verplicht blijft in het gemeenschappelijk deel van de tweede fase havo en vwo, meer structureel elementen van staatsburgerlijke vorming in samenhangend historisch en systematisch perspectief voor het voetlicht gebracht kunnen worden. Inhoudelijk kan daarbij aansluiting gezocht worden bij de eerdere voorstellen van de commissie-De Rooy voor het combinatievak geschiedenis-maatschappijleer (zie paragraaf 4.2.2).

Voor het mbo bieden de voorstellen van het CINOP waarin burgerschapscompetenties zijn uitgewerkt, een basis²¹. Er is daarbij sprake van normatieve en culturele competenties. Het normatieve competentieprofiel betekent dat de burger zelfstandig handelt, sociaal betrokken en verantwoordelijk is op basis van maatschappelijk geaccepteerde basiswaarden. Het culturele competentieprofiel houdt in het vermogen te participeren in de pluriforme en multiculturele samenleving op nationaal en Europees niveau en daarbij respect te hebben voor de eigenheid van (elkaars) culturele verbanden.

Er is overigens meer inhoudelijke samenhang nodig tussen de burgerschapscompetenties in het mbo en de eindtermen voor maatschappijoriëntatie in het kader van de WIN. Met name de Regionale Opleidings Centra zullen hier nadrukkelijker een inhoudelijke verbinding tot stand moeten brengen.

5.3.5 Burgerschapsvorming op het mesoniveau: maatschappelijke participatie buiten de school

Waar het gaat om het voorbereiden van leerlingen op hun participatie in de maatschappij, volstaan de onderwijswetten en de kerndoelen met een globale aanduiding van de in en door het onderwijs na te streven burgerschapscompetenties en -kennis. Door de KPC Groep zijn - in lijn met de motie-Barth - talrijke aanbevelingen gedaan en handreikingen geformuleerd om aan het buitenschools leren als voorbereiding op maatschappelijk burgerschap structureel ruimte te bieden (paragraaf 4.2.2).

Zoals de KPC Groep terecht constateert, is actief burgerschap - in zijn studies gedefinieerd als het zelfstandig verantwoordelijkheid nemen door leerlingen voor gemeenschapsbelangen, wat in belangrijke mate overeenkomt met het door de raad gehanteerde begrip 'maatschappelijk burgerschap' - niet louter te ontwikkelen door overdracht van

20
21

*Taakgroep vernieuwing Basisvorming (2003).
Onderwijsraad, 2003b.*

kennis. Evenmin is het op de traditionele manier te beoordelen door middel van werkstukken, proefwerken en toetsen, die bedoeld zijn om de overgedragen kennis terug te vragen. Burgerschap “leer je door het te doen, door te ervaren wat het is”²². De KPC Groep stelt voor, waar mogelijk dergelijk ervaringsleren - in de vorm van service-learning, maatschappelijke stages en dergelijke - te doen plaatsvinden in een buitenschoolse omgeving, hetgeen samenwerking met externe partners (maatschappelijke organisaties binnen de lokale gemeenschap) vereist.

De Onderwijsraad onderschrijft de zin van deze aanbevelingen en handreikingen. Zij passen uitstekend binnen de eerder door hem bepleite inbreng van buitenschools leren in het onderwijs²³, mede met het oog op burgerschapsvorming²⁴. In de volgende subparagraaf wordt uiteengezet hoe het gemeentelijk beleid hiervoor ingezet kan worden.

5.3.6 Gemeentelijk burgerschapsbeleid

De raad stelt voor, de gemeente ten aanzien van burgerschap in het primair en het voortgezet onderwijs een zekere regierol te geven; dit onder meer met het oog op de juridische en institutionele inbedding van maatschappelijke burgerschapsvorming door middel van buitenschools leren (paragraaf 5.3.5), maar ook ten behoeve van het ondersteunen van andere schooloverstijgende burgerschapsactiviteiten. Doelstelling van die rol is het op het lokale vlak bijeenbrengen van partijen (naast schoolbesturen en gemeente ook maatschappelijke instellingen en eventueel bedrijven), met het oog op het tot stand brengen van maatschappelijk burgerschapsbeleid. Het ligt voor de hand hiertoe een overlegstructuur te hanteren die parallel loopt aan de bestaande overlegvorm voor het huidige lokale onderwijsbeleid. Scholen en gemeenten zitten binnen het OOGO om de tafel vanwege andere onderwijstaken als onderwijsachterstandenbeleid, huisvesting en onderwijs in allochtone levende talen.

De raad stelt derhalve voor in de WPO en de WVO een regeling op te nemen voor een door de gemeenteraad vast te stellen GOBP. Deze regeling volgt, vanwege het op overeenstemming gerichte overleg, het stramien van de regeling van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan (artikel 166 WPO, artikel 118b WVO). De afstemming met de schoolbesturen geschiedt in het OGOO. Daar vorming met het oog op burgerschap iedere leerling in de gemeente aangaat, moeten alle gemeenten samen met de schoolbesturen een gemeentelijk burgerschapsplan ontwikkelen, ingebed in een globaal landelijk vastgesteld beleidskader.

Dit landelijk beleidskader gemeentelijk burgerschapsbeleid is een via de voorhangprocedure²⁵ tot stand te brengen Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), net als het landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (vergelijk artikel 165 WPO, artikel 118a WVO). Deze AMvB geeft de globale richtlijnen en doelstellingen die het GOBP in acht moet nemen. Deze doeleinden hebben betrekking op maatschappelijke burgerschapsvorming op mesoniveau, dat wil zeggen op participatie in plaatselijke, schooloverstijgende projecten, hoewel mogelijk ook raakpunten met het micro- en macroniveau geformuleerd zullen worden.

22 *KPC Groep (2003a).*

23 *Onderwijsraad 2003a, 2003b, p. 32 en verder.*

24 *Onderwijsraad, 2003c, p. 42-43.*

25 *Aldus is de betrokkenheid van het parlement genoegzaam gewaarborgd.*

Zoals gezegd zal met betrekking tot het GOBP door de gemeente op overeenstemming gericht overleg gevoerd moeten worden met de schoolbesturen en de besturen van de omliggende instellingen in de omgeving van de scholen. Dit betekent dat in het OOGO niet alleen schoolbesturen zitting hebben maar ook besturen van maatschappelijke instellingen in de omgeving van de scholen, afhankelijk van de specifieke lokale context. De rol van de gemeente in dit beleidstraject is die van regievoerder; de besluitvorming is gericht op consensus. Het ligt voor de hand dat binnen de gemeente aanverwante beleidsterreinen, zoals het beleid rondom de brede school, leerplicht, verzuimbeleid, de voor- en vroegschoolse educatie, sport, cultuur, jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en uiteraard het maatschappelijk burgerschapsbeleid onderdeel uitmaken van het gemeentelijk burgerschapsbeleid.

Aldus wordt voorkomen dat bevordering van burgerschap op lokaal niveau een geïsoleerd fenomeen wordt en tot extra bureaucratie leidt. Een lokale aanpak bevordert de integratie of 'inburgering' van burgerschap in het totale beleid: van afstemming tussen scholen en gemeenten over 'stadsetiquette' tot leerprojecten bevordering van actieve participatie aan het gemeenschaps- of verenigingsleven. De in hoofdstuk 2 besproken schoolportretten bevatten de nodige aanwijzingen dat zo een uitwerking op het lokale niveau opportuun is.

De raad benadrukt dat het gemeentelijke burgerschapsbeleid een traject is dat 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 waarbij het onderwijsachterstandenbudget onder een bepaalde grens ligt, van vaststelling van een onderwijsachterstandenplan kunnen afzien, dienen alle gemeenten een burgerschapsplan te ontwikkelen. Maar wel dienen gemeenten de bevoegdheid te hebben om waar dat opportuun is het achterstandenbeleid en het burgerschapsbeleid samen te voegen, en binnen één plan vast te stellen²⁶. De beide beleidstrajecten hebben immers zeer veel met elkaar te maken en overlappen elkaar dan ook (zie de schoolportretten, paragraaf 2.3).

Met name spreidingsbeleid, als mogelijk onderdeel van burgerschapsbeleid en achterstandenbeleid, toont aan dat beide beleidstrajecten raakvlakken hebben. In de verkenning inzake artikel 23 Grondwet (Onderwijsraad, 2002b) heeft de Onderwijsraad geschetst hoe een spreiding van leerlingen juridisch aanvaardbaar vormgegeven zou kunnen worden, op grond van onderwijsachterstandencriteria binnen het kader van een consciëntieus gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Recent heeft de Commissie Gelijke Behandeling evenwel een oordeel gepubliceerd, dat erop neerkomt dat een dergelijk door een bijzonder schoolbestuur te Ede gevoerd beleid - behoudens zeer zwaarwegende omstandigheden - in strijd is met de Algemene wet gelijke behandeling²⁷. Hoewel de zienswijzen van de Commissie in strikte zin niet juridisch bindend zijn, zal dit oordeel gemeenten en instellingen in de praktijk afhouden van het (gaan) voeren van een spreidingsbeleid. Indien dat onwenselijk geacht wordt, zou het opnemen van een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor spreidingsbeleid, zoals voorgesteld door de raad (Onderwijsraad, 2002b), aanbeveling verdienen.

26 *Vergelijk artikel 171 lid 1 WPO: de gemeenteraad kan desgewenst het onderwijsachterstandenplan en het OALT-plan in de vorm van een overkoepelend plan vaststellen.*
27 *Commissie gelijke behandeling, 29 juli 2003, Oordeel 2003-105.*

Het aldus stimuleren van maatschappelijk burgerschap vormt naar het oordeel van de raad een nieuwe, extra taak voor onderwijs en gemeenten. Het ligt dan ook voor de hand dienovereenkomstig aanvullende rijksbekostiging plaats te doen vinden. Gemeenten en schoolbesturen zouden daardoor in staat gesteld moeten worden beiden in financiële zin bij te dragen aan burgerschapsprojecten (een systeem van gemengde financiering).

De raad realiseert zich dat - al is het overleg op overeenstemming gericht - het in laatste instantie de gemeenteraad is die middels het burgerschapsplan eisen kan stellen aan onderwijsactiviteiten van bijzondere scholen. Op voorhand kan niet uitgesloten worden dat dergelijke eisen de grondwettelijke vrijheid van richting of inrichting aantasten. Tegen de vaststelling van het burgerschapsplan staat voor het getroffen schoolbestuur evenwel voldoende rechtsbescherming open. Onder meer kan alsdan de Onderwijsraad via een adviesprocedure analoog aan artikel 166 lid 10 WPO en artikel 118b lid 10 WVO gevraagd worden een oordeel uit te spreken over de verenigbaarheid met de vrijheid van richting en inrichting.

5.3.7 Ondersteuning van onderwijsinstellingen

Ten slotte valt nog te denken aan aanvullende ondersteunende maatregelen. Het ondersteunen van burgerschapsbeleid van scholen, schoolbesturen en gemeenten kan door:

- het in navolging van de motie-Barth²⁸ actief stimuleren van burgerschap via aanbesteding van ondersteunende activiteiten, bijvoorbeeld uitgevoerd door de pedagogische centra en de 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 richting-gevende projecten ten behoeve van burgerschapsvorming met zich brengen.

28 TK 2001-2002, 28000 VIII, nr. 59.

Literatuur

- Bryck, A. (1988). Musings on the moral life of schools. *American Journal of Education*, 96, 256-290.
- Braster, J. F. (1996). *De identiteit van het openbaar onderwijs*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Colo (2002). *Samen werken aan onderwijs. Naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Colo: 2002.
- Commissie Gelijke Behandeling (2003). *Gezichtssluiers en hoofddoeken op scholen*.
- Dam, G. ten & Volman, M. (1999). *Scholen voor sociale competentie. Een pedagogisch didactische benadering*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Dam, G. ten, Volman, M., Westerbeek, K., Wolfgram, P., Ledoux, G. & Peschar J. (2003). *Sociale competentie langs de meetlat. Het evalueren en meten van sociale competentie*. Den Haag: Transferpunt Onderwijsachterstanden.
- Delors, J. (red.) (1996). *Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*. Parijs: UNESCO.
- Dijkstra, A.B. (2002). *Werelden apart? Leefstijlen van middelbare scholieren*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Fermin, A. (2000). *Burgerschap en integratiebeleid*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2002). Onderwijs en sociale cohesie. In *Onderwijsraad, Randon onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Hooghe, M. (2002). Distrust of politics versus development of values at schools. In *Citizenship Education, Social Cohesion and Equal Opportunities*. Report of the seminar of the European Network of Education Councils, Brussels, 28 and 29 November 2002.
- Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- KPC Groep (2003a). *Scholen voor actief burgerschap; Uitgangspunten*. Den Bosch: KPC.
- KPC Groep (2003b). *Aan de slag met actief burgerschap; Handreiking voor scholen PO en VO*. Den Bosch: KPC.
- KPC Groep (2003c). *Actief burgerschap; Good practices in scholen*. Den Bosch: KPC.
- Langton, K. & Jennings, M.K. (1968). Political Socialization and the High School Civics Curriculum. *American Political Science Review*, 62, 862-867.
- Mahieu, P. (2001). *Participatie, sociale cohesie en burgerschap*. Inleiding Europese conferentie, 28 november 2001.
- Leeferink, H. (2001). *Waarden op school. Een onderzoek onder ouders en docenten*. Nijmegen: Sectie Onderwijs en Educatie, KUN.
- Niemi, R.G & Junn, J. (1998). *What makes students learn*. New Heaven: Yale University Press.
- Noorlander, C.W. (2000). Schooltucht recht. In *Handboek Schoolrecht, Juridische vraagbaak voor de praktijk*. Den Haag: Elsevier.
- Oberon (2003). *Brede scholen in Nederland. De brede school in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Onderwijsraad (2002a). *Samen Leren Leven*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002c). *Randon onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2003a). *Leren in samenspel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Werkpleklers in de beroepsonderwijskolom*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Raad voor het openbaar bestuur (2001). *Etniciteit, binding en burgerschap*. Den Haag: ROB.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000). *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: RMO.
- Roede, E., Derriks, M. & Veugelers, W. (2003). *De inbedding van waarden in de school*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Rooy, P. de. (2001). *Verleden, heden, toekomst. Advies van de Commissie historische en maatschappelijke vorming*. Enschede: SLO.
- Scheerens, J. & Bosker, R.J. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon Science.
- Storimans, T.A.L.M. (1993). *Het recht op anders-zijn, in het bijzonder met betrekking tot minderheden in het basisonderwijs*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (2003). *Basisvorming: keuzes aan de school. Een werkdocument voor scholen*. Den Haag: TVB.
- The Center for Information & Research on Civic Learning & Engagement and Corporation of New York (2003). *The civic missions of schools*. New York: Carnegic Corporation.
- Thélot, C. (2000). The Current State of the French Education System: A Contrast Balance Sheet. In J.L. Peschar & M. van der Wal, *Education Contested. Changing Relation between State, Market and Civil Society in Modern European Education* (143-165). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Torney-Purta, J., Schwille, J. & Amadeo, J. (1999). *Civic education across countries: Twenty four national case studies from the IEA Civic Education Project*. Amsterdam en Washington D.C.: IEA and National Council for Social Studies.
- Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H. & Schulz, W. (2001). *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Vermeulen, B.P. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Elsevier.
- Veugelers, W. & Zwaans, A. (2002). *Pedagogisch handelen van docenten en waardenontwikkeling van leerlingen*. Amsterdam: Instituut voor de Lerarenopleiding, UvA.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: Sdu.
- Zunderdorp, R. & Van der Bruggen, A., (2003). *Sectorale, lokale en departementale initiatieven rond waarden en normen*. Den Haag: Forum voor Democratische ontwikkeling.

Bijlage 1

Lijst met afkortingen

AmvB	Algemene Maatregel van Bestuur
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CINOP	Centrum voor Innovatie van Opleidingen
EU	Europese Unie
HCO	Haags Centrum voor Onderwijsbegeleiding
ict	informatie- en communicatietechnologie
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
GOA	Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
GOBP	Gemeentelijk Onderwijsburgerschapsplan
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OOGO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VVE	Voor- en Vroegschoolse Educatie
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WIN	Wet inburgering nieuwkomers
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Bijlage 2

**Deelnemers praktijkseminars: primair onderwijs,
voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs**

Aanwezigen:

Seminar primair onderwijs:

Mevrouw I. Deen (Bureau Jeugdzorg).
Mevrouw mr. H.G.M. Giezeman (Onderwijsraad).
Mevrouw M. van der Goot (Buurthuis De Spoel).
De heer mr.dr. P.W.A. Huisman (Onderwijsraad).
De heer O. Janssen (Hans Christian Andersenschool).
De heer J. Kaarsgaren (Basisschool 't Carillon).
De heer H. van Kekem (Basisschool De Kindervriend).
Mevrouw M. Kennis (Beleidsmedewerker).
De heer F. Mannens (R.K. Schoolbestuur Gouda).
De heer prof.dr. G.W. Meijnen (Onderwijsraad).
De heer drs. T. Peters (Gespreksleider).
De heer prof.dr. J.G.L. Thijssen (Onderwijsraad).
Mevrouw dr. L.H.J. van de Venne (Onderwijsraad).
De heer B. Verkerk (Gemeente Gouda).
De heer mr.drs. B.P. Vermeulen (Onderwijsraad).
De heer prof.dr. A.M.L. van Wieringen (Onderwijsraad).
De heer P. Zanen (Stichting Thuis op Straat).

Seminar voortgezet onderwijs:

De heer M. Arnouts (Montaigne Lyceum).
De heer J. Berkvens (Montaigne Lyceum).
Mevrouw J. van Dalen (Corbulo College).
De heer J. Duijvesteijn (Volksbuurtmuseum).
Mevrouw E. van Elsen (Scholengroep Esloo).
De heer K. Franssen (Edith Stein International College).
Mevrouw mr. H.G.M. Giezeman (Onderwijsraad).
Mevrouw drs. A. de Groot-Toker (Onderwijsraad).
De heer mr.dr. P.W.A. Huisman (Onderwijsraad).
De heer ir. G.J. Meijer (architect Corbulo College).
De heer prof.dr. G.W. Meijnen (Onderwijsraad).
De heer P. Motzheim (Edith Stein International College).
Mevrouw I. Mulder (Overbosch College).
De heer drs. T. Peters (Gespreksleider).
De heer P. Post (Montaigne Lyceum).
De heer G.J. Snijders (Corbulo College).
De heer T. van der Spek (Corbulo College).
De heer prof.dr. J.G.L. Thijssen (Onderwijsraad).
Mevrouw dr. L.H.J. van de Venne (Onderwijsraad).
Mevrouw drs. A.M. de Visser (Onderwijsraad).
De heer J. Westbroek (Scholengroep Esloo).
De heer prof.dr. A.M.L. van Wieringen (Onderwijsraad).

Seminar middelbaar beroepsonderwijs:

Mevrouw E. Aalsma (EMC Architect van leertrajecten).
Mevrouw J.M.F. van der Beek (Bestuurder).
De heer drs. R.J.W. Beijer (Management consultant gezondheidszorg).
Mevrouw N. van Berkum (Koning Willem I College).
De heer drs. B.S. Eigeman (Gemeente 's-Hertogenbosch).
De heer drs. C.J.M. Free (Koning Willem I College).
De heer F. van Gaal (School voor de toekomst).
De heer mr.dr. P.W.A. Huisman (Onderwijsraad).
De heer H. van Ipenburg (Koning Willem I College).
De heer H.M. van der Linden (ROC Eindhoven).
De heer H. Migchielsen (Gemeente 's-Hertogenbosch).
Mevrouw M. Mulders (Behandel Ondersteunende Dienst GGZ 's-Hertogenbosch).
Mevrouw M. Randoe (Koning Willem I College).
De heer mr. F.A. van der Reijt (Rechtbank 's-Hertogenbosch).
De heer drs. A. van der Rest (Onderwijsraad).
Mevrouw dr. L.H.J. van de Venne (Onderwijsraad).
Mevrouw drs. A.M. de Visser (Onderwijsraad).
De heer drs. H.W.J.A.M. van Vlodrop (Baronie College Breda).
De heer G. van der Wende (Provincie Noord-Brabant).
De heer F. van de Wiel (Koning Willem I College).
De heer H. van de Witteman (Koning Willem I College).
De heer drs. R. Zunderdorp (Bureau Beleidsadvies & Management).

Tijdens de praktijkseminars zijn onder meer de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- Onderwijsinhoud: de mogelijke bijdrage aan burgerschap van vakken en leer-gebieden.
- Onderwijsproces: pedagogisch-didactische vaardigheden bij het aan de orde stellen van burgerschap in de klas.
- Schoolorganisatie: burgerschap en de rol van de school als organisatie.
- Schoolomgeving: burgerschapsvorming en de school in relatie tot instellingen in de omgeving van de school.

Bijlage 3

**Deelnemers seminar met wethouders en
directeuren onderwijs van de vier grote gemeenten
(Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht)**

Aanwezigen

Mevrouw drs. N. Bremer (Bureau Beleidsadvies en management).
Mevrouw M.G. Dekker (Gemeente Rotterdam).
Mevrouw mr. H.G.M. Giezeman (Onderwijsraad).
Mevrouw drs. A. de Groot-Toker (Onderwijsraad).
De heer drs. P.M.M. Heijnen (Gemeente Den Haag).
Mevrouw drs. E. Hooge (Bureau Beleidsadvies en management).
De heer mr.dr. P.W.A. Huisman (Onderwijsraad).
De heer N.H. Krijnen (Gemeente Amsterdam).
De heer mr. C.R.M. van Leest (Onderwijsraad).
De heer drs. J. van Leijenhorst (VNG, afdeling Jeugd, Onderwijs en Cultuur).
De heer prof.dr. G.W. Meijnen (Onderwijsraad).
Mevrouw drs. N. Rosenberg (Gemeente Den Haag).
De heer prof.dr. J.G.L. Thijssen (Onderwijsraad).
Mevrouw dr. L.H.J. van de Venne (Onderwijsraad).
De heer mr. L.J. Verhulst (Gemeente Utrecht).
De heer mr.drs. B.P. Vermeulen (Onderwijsraad).
Mevrouw drs. A.M. Visser (Onderwijsraad).
Mevrouw drs. L. Vissers (Gemeente Utrecht).
De heer prof.dr. A.M.L. van Wieringen (Onderwijsraad).
De heer drs. R. Zunderdorp (Bureau Beleidsadvies en management).

Tijdens het seminar zijn onder meer de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- (Succesvol) gemeentelijk beleid rondom burgerschap.
- Verantwoordelijkheden van gemeenten op het terrein van burgerschap.
- Gemeentelijk beleid rondom burgerschap in relatie tot het beleid op rijksniveau en instellingsniveau.
- Een integrale benadering van burgerschap.

Bijlage 4

**Deelnemers seminar met onderzoekers en vertegenwoordigers
van organisaties voor bestuur en management.**

Aanwezigen:

De heer S. Benayad (Islamitische Scholen Besturen Organisatie).
De heer M.Z. Bhoelan (Islamitische Scholen Besturen Organisatie).
Mevrouw prof.dr. G.T.M. ten Dam (Universiteit van Amsterdam).
De heer drs. J.M. de Jong (Katholieke Universiteit Nijmegen).
Mevrouw dr. A. Kassenberg (CED-groep).
De heer dr. S. Karsten (SCO-Kohnstamm Instituut Amsterdam).
De heer dr. C.A.C. Klaassen (Katholieke Universiteit Nijmegen).
De heer drs. H. Lamberink (Concent/LVGS).
De heer R. Limper (Vereniging voor Openbaar Onderwijs).
De heer prof.dr. G.W. Meijnen (Onderwijsraad).
De heer C. den Ouden (Vereniging v/h management i/h Voortgezet Onderwijs).
De heer prof.dr. J.L. Peschar (Rijksuniversiteit Groningen).
De heer dr. G.L.M. Snik (Katholieke Universiteit Nijmegen).
De heer mr. S.J. Steen (Verenigde Bijzondere Scholen).
De heer prof.dr. J.G.L. Thijssen (Onderwijsraad).
De heer J.M.M. van de Ven (oud-directeur VBKO).
Mevrouw dr. L.H.J. van de Venne (Onderwijsraad).
De heer prof.dr. W. Veugelers (Universiteit van Amsterdam).
Mevrouw drs. E. Vonkeman (Concent/LVGS).
De heer H. Vos (Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs).
De heer mr.drs. Th.E.M. Wijte (Gemeente IJsselstein).
De heer prof.dr. A.M.L. van Wieringen (Onderwijsraad).

Tijdens het seminar zijn onder meer de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- Algemene doelbepaling burgerschap.
- Kerndoelen en burgerschap.
- Burgerschapsplan op gemeentelijk niveau.
- Burgerschap op het niveau van onderwijsinstellingen en omgevende instellingen.
- Bekostiging en toezicht.

