

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

PO, VO, MBO, HO
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1120417

Datum 7 februari 2017
Betreft Versterking burgerschapsonderwijs

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) concludeert in een nieuw rapport dat burgerschapsonderwijs verdere ontwikkeling nodig heeft. De inspectie deed in het schooljaar 2015-2016 onderzoek naar burgerschapsonderwijs in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.¹ Naar aanleiding van een toezegging aan de Eerste Kamer besteedde de inspectie daarbij in het voortgezet onderwijs ook aandacht aan de positie van de maatschappelijke stage.² Uit het onderzoek blijkt dat scholen en instellingen strikt genomen aan de wettelijke vereisten voldoen en burgerschap een belangrijk thema vinden, maar dat burgerschapsonderwijs op veel scholen weinig doelgericht wordt vormgegeven en dat op de resultaten ervan nauwelijks zicht is. Met deze brief doen we u het rapport van de inspectie toekomen.

Zeker gezien de huidige ontwikkelingen in de samenleving is het onaanvaardbaar dat de kwaliteit van burgerschapsonderwijs zich onvoldoende ontwikkelt. Burgerschap is te belangrijk om scholen er alleen voor te laten staan. Daarom willen we samen met scholen en instellingen verder werken aan de versterking van burgerschapsonderwijs. In deze brief kondigen we hiervoor nieuwe maatregelen aan.

Het belang van burgerschapsonderwijs

Het is een belangrijke taak van het onderwijs om bij te dragen aan de vorming van leerlingen en studenten tot betrokken burgers die op een volwaardige, verantwoordelijke manier participeren in onze vrije samenleving.³ De afgelopen jaren werd het belang en de urgentie van goed burgerschapsonderwijs zichtbaar in het maatschappelijke debat. Verschillende visies op de samenleving botsen met elkaar. Sociale media geven een bevestiging van het eigen gelijk of voeden onrust met nepnieuws en vormen te vaak een uitlaatklep voor woedende of racistische commentaren. De tweedeling in de samenleving neemt toe. Zelfs in één klas kunnen twee werelden bestaan, zonder dat deze elkaar ontmoeten.⁴

¹ In het mbo zijn minder instellingen betrokken in het onderzoek, conform afspraken daarover met de MBO Raad.

² Tijdens het debat over maatschappelijke stage n.a.v. vragen van de leden Ganzevoort (GroenLinks), Vlietstra (PvdA) en Bruijn (VVD), d.d. 17 juni 2014. Kenmerk: T01974.

³ Zie o.a. dr. C.P. Boele (2015), *Onderwijsheid. Terug naar waar het echt om gaat*.

⁴ Margalith Kleijwegt, 2016. *Twee werelden, twee werkelijkheden. Hoe ga je daar als docent mee om?*

In extreme vorm laten recente aanslagen zien hoe urgent de burgerschapsopdracht voor de samenleving en voor het onderwijs is. Aanslagen zoals in Istanbul, Parijs en Berlijn waren bedoeld om onze waarden in het hart te raken. Ze richtten zich tegen vrijheid en welvaart, tegen het recht om te zeggen wat je wilt, te houden van wie je wilt en om te geloven wat je wilt. Deze aanslagen wakkeren onderling wantrouwen aan en zetten verhoudingen op scherp.

Dit alles vraagt om onderwijs dat jonge mensen leert wat ons bindt en hen de vaardigheden leert om respectvol om te gaan met verschillen. Van de start in het basisonderwijs tot aan het behalen van het diploma van het vervolgonderwijs moet de schooltijd bijdragen aan de vorming van leerlingen en studenten tot betrokken burgers. Het uitgangspunt voor burgerschapsonderwijs ligt in de basiswaarden van de democratische rechtsstaat die ons verbinden, zoals gelijkwaardigheid, de vrijheid van geloof en meningsuiting en het recht op zelfbeschikking. Goed burgerschapsonderwijs leert jonge mensen dat goed samenleven een collectieve verantwoordelijkheid is, de rechtsstaat bescherming biedt voor iedereen en de wet voor iedereen geldt. Het leert hen kritisch na te denken, om te gaan met situaties waarin deze rechten botsen en daarover met elkaar in gesprek te gaan. Dat is waar burgerschapsonderwijs om draait. Het is overal en in iedere tijd van groot belang.

Leeswijzer

In het vervolg van deze brief beschrijven we eerst hoe burgerschapsonderwijs nu een plek heeft in de verschillende onderwijssectoren. Daarna geven we een korte weergave van de uitkomsten van het inspectieonderzoek. Per sector schetsen we de oorzaken van de stagnerende ontwikkeling en stellen we nieuwe maatregelen voor. Ook gaan we in op de opleiding en professionalisering van leraren.

In het gedeelte over het funderend onderwijs betrekken we een essay van het Instituut voor Publieke Waarden (hierna: IPW) over burgerschapsonderwijs.⁵ In het gedeelte over het mbo wordt een onderzoek van KBA Nijmegen en ResearchNed besproken naar de kwaliteit van burgerschapsonderwijs in het mbo, in antwoord op de motie Rog.⁶ Dit onderzoek behandelt ook het thema loopbaanoriëntatie en -begeleiding (hierna: LOB), omdat deze onderwerpen in het Examen –en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB aan elkaar verbonden zijn.⁷ In de brief van 28 september jongstleden hebben we u geïnformeerd over onze voornemens op het gebied van LOB.⁸ De uitkomsten van het onderzoek die gaan over LOB worden betrokken bij de reactie op de motie van de leden Duisenberg, Rog en Mohandis.⁹ Ook wordt in deze brief ingegaan op de motie van de leden Rog en Mohandis over burgerschap in het mbo.¹⁰ Ten slotte gaan we in op de visie op burgerschapsvorming in het hoger onderwijs en de uitwerking van enkele maatregelen uit de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.

⁵ Instituut voor Publieke Waarden, 2016. *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning*. Dit essay is bijgesloten bij deze brief.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 000, nr. 101.

⁷ KBA Nijmegen-ResearchNed, 2016. *LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo, Eindrapport*. Ook dit rapport is bijgesloten bij deze brief.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 301.

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, nr. 21.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34550 VIII, nr. 25.

Hoe is burgerschapsonderwijs nu geregeld in de onderwijssectoren?

Burgerschap is belangrijk door de hele schoolloopbaan heen en heeft daarom in alle onderwijssectoren een plek. De wettelijke opdrachten voor deze sectoren sluiten op elkaar aan, maar verschillen ook van elkaar. Ook de praktische uitwerking verschilt per sector, passend bij het karakter van de sectoren, de ontwikkelingsfase en leeftijd van leerlingen en studenten. Zo ligt in het basisonderwijs het accent vaak op de bevordering van sociale vaardigheden. In het voortgezet onderwijs krijgt de maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen meer aandacht. In het funderend onderwijs wordt de basis gelegd van kennis over en vaardigheden voor het leven in een democratische rechtsstaat. In het mbo en ho komen zowel de sociale als de maatschappelijke component aan de orde. In mbo en ho ligt het accent sterker dan in het funderend onderwijs ook op reflectie en kritisch denken, onder andere om de sociale weerbaarheid van studenten te vergroten.

Positie van burgerschap in het funderend onderwijs

Scholen in het funderend onderwijs hebben de algemene opdracht om bij te dragen aan sociale binding. Deze opdracht werd in de huidige vorm tien jaar geleden van kracht. De wet schrijft voor dat het onderwijs (a.) er vanuit gaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, (b.) mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en (c.) erop gericht is om kennis te maken met verschillende achtergronden. Het is een uitgangspunt en doelstelling van het onderwijs, zoals ook bijvoorbeeld de opdracht aan het onderwijs om zich te richten op de cognitieve en emotionele ontwikkeling van leerlingen.¹¹ Daarmee is dit één van de deugdelijkheidseisen.

De overheid draagt stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het funderend onderwijs. Het is dan ook de taak van de wetgever om te beschrijven wat de samenleving mag verwachten van het onderwijs. Deugdelijkheidseisen stellen voor alle scholen gelijke randvoorwaarden en inhoudelijke eisen. Als een school aan deze deugdelijkheidseisen voldoet, betekent het dat het onderwijs de basiskwaliteit heeft. De inspectie houdt hier toezicht op.¹² Scholen hebben de ruimte om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht, afhankelijk van hun eigen visie op burgerschap, de identiteit van de school en de schoolcontext.

Naast de wettelijke deugdelijkheidseisen, die in feite de kwaliteitseisen aan scholen zijn, heeft burgerschap ook een plek in de lesstof van scholen. Als het gaat om de inhoud van de lessen, het curriculum, wordt in de kerndoelen vastgesteld wat ten minste aan bod moet komen in basis- en speciaal onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs wordt dit in examenprogramma's vastgesteld. Elementen van burgerschap komen in deze eisen op verschillende plekken in de kerndoelen en examenprogramma's voor de algemeen vormende vakken terug. De desbetreffende kerndoelen gaan bijvoorbeeld over algemeen aanvaarde waarden en normen, kennis van het politieke bestel of cultuur en geschiedenis van Nederland. Leraren vertalen het formele curriculum naar de les en spelen in op de individuele behoeften van leerlingen. De kennis en vaardigheden die horen bij burgerschap komt aan de orde bij verschillende vakken en bij klassengesprekken over de actualiteit.

¹¹ Artikel 8, Wet op het primair onderwijs.

¹² Kamerstukken I 2015/16, 33 862, H.

Voorbeelden zijn projecten rondom Prinsjesdag of Dodenherdenking, aandacht voor mensenrechten bij geschiedenis en maatschappijleer of een bezoek aan de gemeenteraad. De inspectie beoordeelt het burgerschapsonderwijs door te kijken of de visie van de school invulling geeft aan de wettelijke eisen en of dit vertaald wordt naar een aanpak in de praktijk en het onderwijsaanbod.

Positie van burgerschap in het mbo

Het mbo kent een drievoudige kwalificering: het leidt op voor de arbeidsmarkt, het vervolgonderwijs en voor volwaardig burgerschap in de maatschappij. De wet beschrijft voor het mbo de opdracht om de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers te bevorderen en bij te dragen tot het maatschappelijk functioneren. Burgerschap is integraal onderdeel van de opleiding en scholen zijn verplicht burgerschapsonderwijs te geven. Voor studenten geldt een inspanningsverplichting, omdat de kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap niet zo specifiek en handelingsgericht kunnen worden omschreven als die voor een beroep. Scholen leggen vast welke inspanningen studenten moeten leveren om een diploma te halen, afhankelijk van hun visie op burgerschap en inspeland op hun studentenpopulatie. De inspectie kan nagaan of de examencommissie heeft vastgesteld of de student aan de burgerschapsverplichting heeft voldaan.

In het mbo staat de ontwikkeling naar (vak)volwassenheid centraal. Het is daarom belangrijk dat een goede verbinding wordt gelegd tussen de burgerschapsthema's en de beroepsvoorbereiding, loopbaanontwikkeling en algemene ontwikkeling. Daarom heeft het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (hierna: EKB) sinds 2012 een kwalificatie-onderdeel 'loopbaan en burgerschap', waarin vier dimensies van burgerschap zijn omschreven: de politiek-juridische dimensie, de economische dimensie, de sociaal-maatschappelijke dimensie en de dimensie vitaal burgerschap. Burgerschap is onderdeel van elk kwalificatiedossier. In het mbo krijgt burgerschap zowel vorm als apart vak als in de context van loopbaanoriëntatie en de voorbereiding op het beroep en met aandacht voor persoonsvorming. Burgerschapsvaardigheden worden dus ook geoefend in de context van de voorbereiding op het beroep en in verbinding met Nederlands en rekenen.¹³ Vaak ligt de inhoud van een burgerschapsles deels open, zodat de docent de ruimte heeft om in te spelen op de doelgroep, de persoonlijke ontwikkeling van de student en de actualiteit. Soms komen burgerschapscomponenten buiten de lessen aan bod via instellingsbrede projecten of tijdens een burgerschapsdag, met bijvoorbeeld een bedrijfsbezoek of een themaweek over voeding, beweging en sport. Ook worden er bijvoorbeeld schooldebatten of groeps gesprekken over actuele thema's georganiseerd, zoals de aankomende verkiezingen, om studenten burgerschaps-competenties aan te leren.

In reactie op de motie Rog over bevoegdheidseisen van mbo-docenten kondigde de minister in 2015 verschillende maatregelen aan ter versterking van burgerschapsonderwijs in het mbo.¹⁴ De verdere professionalisering van het netwerk Burgerschap, gericht op kennisdeling tussen professionals, is in 2016 geïntensiveerd. De MBO-Card, die in 2016 voor alle mbo-studenten en -docenten beschikbaar is gesteld, stimuleert binnen- en buitenschoolse activiteiten voor burgerschapsonderwijs in relatie tot kunst en cultuur.

¹³ Bijlage 1, behorend bij art. 17a.,3 Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 000, nr. 101.

Ruim 90 procent van de studenten heeft de kaart geactiveerd. Verschillende scholen en musea hebben speciale programma's en voorstellingen ontwikkeld die aansluiten op de belevingswereld van mbo-studenten. Zo werkt Museum Arnhem samen met ROC Rijn IJssel, waar studenten van oude tentoonstellingsbanieren van het museum tassen produceren. Ook biedt museum Van Loon permanente educatieprogramma's voor creatieve mbo-opleidingen. Studenten bestuderen bijvoorbeeld historische stijlen, materialen en technieken in de huidige omgeving.

Positie van burgerschap in het hoger onderwijs

In het hoger onderwijs zijn burgerschapsvorming en Bildung belangrijke doelstellingen. Het hoger onderwijs leidt professionals en academici op die een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de ontwikkeling van onze maatschappij. Om dat te doen op een manier die past in een democratische samenleving, moeten zij kunnen reflecteren op de sociale consequenties van hun beslissingen en die mee laten wegen in hun handelen. Daarom benoemt de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef expliciet als een taak van instellingen in het hoger onderwijs. Met het wetsvoorstel Bescherming namen en graden, thans in behandeling bij de Eerste Kamer, gaat deze verplichting ook weer gelden voor niet-bekostigde instellingen.¹⁵

De minister legt geen inhoudelijke kaders of kerndoelen vast voor burgerschap en Bildung in het hoger onderwijs. Het is aan instellingen zelf om te bepalen hoe ze deze taak vervullen. Dat past binnen een bestel waarin instellingen een grote mate van autonomie hebben. De overheid benadrukt wel het belang ervan en stimuleert instellingen om er aandacht aan te besteden. In de Strategische Agenda voor het Hoger Onderwijs 2015-2025 kondigt de minister diverse maatregelen aan om aandacht voor dit thema in de opleidingen te bevorderen.

Resultaten inspectieonderzoek: burgerschapsonderwijs onvoldoende

Het inspectieonderzoek geeft een beeld van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Hierin worden de verschillende accenten tussen de onderwijssectoren zichtbaar, maar ook tussen scholen en instellingen in één sector bestaan grote verschillen in de manier waarop burgerschap vorm krijgt en de kwaliteit daarvan. Ondanks deze verschillen komt een algemeen beeld naar voren dat voor alle sectoren vergelijkbaar is. Alle onderzochte scholen voldoen aan de wettelijke opdracht om burgerschapsonderwijs te geven en hechten belang aan de bevordering van burgerschapsvorming. Ze besteden er op meerdere momenten in de schoolloopbaan aandacht aan. Desondanks is de inspectie kritisch over de kwaliteit van het aanbod op de meeste scholen. Het voldoet strikt genomen aan de wet, maar sluit niet aan bij de maatschappelijke verwachtingen. De invulling is afhankelijk van de uitwerking die een individuele docent eraan geeft. Vaak is niet geformuleerd welke doelen de school wil bereiken met het burgerschapsonderwijs. Doordat het onderwijs weinig planmatig is ingericht, ontbreekt de samenhang tussen wat er in verschillende vakken of opleidingsonderdelen en in opeenvolgende jaren gebeurt. De pedagogische en didactische keuzes van een school worden vaak niet verbonden aan burgerschapsonderwijs. De opbrengsten van het burgerschapsonderwijs zijn nauwelijks in beeld. Daardoor blijven kansen om het te verbeteren onbenut.

¹⁵ Kamerstukken I 2015/16, 34 412, nr. A.

Volgens de inspectie biedt het huidige kader van wet- en regelgeving weinig handvatten voor het toezicht. Op eigen kracht zijn veel scholen er tot nu toe onvoldoende in geslaagd om op basis van een eigen visie planmatig en efficiënt burgerschapsonderwijs te realiseren.

Versterking van burgerschapsonderwijs

In het vervolg van deze brief gaan we achtereenvolgens in op versterking van burgerschap in het funderend onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, de opleiding en professionalisering van leraren en in het hoger onderwijs. Per sector beschrijven we eerst de oorzaken die we zien voor de stagnatie van de verbetering van burgerschapsonderwijs, vervolgens stellen we nieuwe maatregelen voor.

1. Versterking burgerschap in het funderend onderwijs

1.1 Oorzaken voor stagnerende ontwikkeling burgerschapsonderwijs

Alle scholen besteden op dit moment op een bepaalde manier aandacht aan burgerschap. Er zijn mooie voorbeelden van hoe scholen hieraan vormgeven, met een gezamenlijk plan voor de bevordering van burgerschap, heldere afspraken over het pedagogisch-didactisch klimaat of samenwerking met buurtwerkers. De mooie voorbeelden onderstrepen dat het de moeite waard is om in de versterking van burgerschapsonderwijs te investeren. Dat is nodig. Het inspectieonderzoek laat ook zien dat er op veel scholen nog veel te winnen is in de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. De versterking van het burgerschapsonderwijs gaat niet vanzelf. Op drie manieren laat de huidige situatie te wensen over: scholen krijgen te weinig richting mee bij hun maatschappelijke taak, de inspectie heeft onvoldoende grond voor goed toezicht en het curriculum biedt onvoldoende houvast voor de onderwijsinhoud.

I. Deugdelijkheidseis geeft scholen te weinig richting

De inspectie wijst erop dat de maatschappelijke verwachtingen van scholen op dit onderwerp alleen globaal zijn geformuleerd. Ze duidt daarmee op de algemene en weinig concrete formulering van de wettelijke deugdelijkheidseis. Ook de Inspectiegeneraal concludeerde in het gesprek met de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs op 1 december jongstleden dat de huidige burgerschapsopdracht in de sectorwetten voor het primair en voortgezet onderwijs niet helder is. Scholen krijgen in de wet geen richting of ondergrens aangereikt. De meeste scholen beperken zich nu tot algemene beschrijvingen van hun visie en koers, waardoor het onduidelijk blijft wat de school wil bereiken en hoe ze daarnaar streeft.

Het Instituut voor Publieke Waarden noemt dit de impasse van normativiteit.¹⁶ De overheid spreekt zich onvoldoende uit over wat van scholen wordt verwacht op het gebied van burgerschapsonderwijs. Ook scholen en leraren willen of durven zich daarover vaak niet uit te laten. We zien dit terug in opmerkingen van leraren en schoolleiders dat zij te weinig richting meekrijgen bij hun sociaal-maatschappelijke taak. Dat is bijvoorbeeld relevant wanneer leerlingen uitspraken doen die onacceptabel zijn of wanneer gesprekken over maatschappelijke thema's in de klas ontsporen.

¹⁶ Instituut voor Publieke Waarden, 2016. *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning*. Dit essay is bijgesloten bij deze brief.

De voorbeelden zijn bekend: leraren die niet goed kunnen handelen bij intolerantie ten opzichte van seksuele diversiteit, het ontkennen van de Holocaust of het goedpraten van geweld tegen andersdenkenden.¹⁷ Sommige scholen en leraren worstelen met de vraag hoe ver hun taak reikt om over deze thema's te spreken.

De taak van scholen is er sinds de invoering van de wettelijke burgerschapsopdracht niet gemakkelijker op geworden. De inspectie roept de overheid daarom op om duidelijkheid te scheppen over wat de samenleving van scholen verwacht, wat behoort tot de gemeenschappelijke kern van burgerschap en wat tot de ruimte van scholen.

II. Deugdelijkheidseis biedt onvoldoende handvatten voor toezicht

De deugdelijkheidseisen moeten objectieve kwaliteitsnormen zijn, die voor de inspectie een basis bieden voor het toezicht op de onderwijskwaliteit. De Onderwijsraad stelde in 2012 dat de overheid voorschrijft dat de school iets moet doen aan burgerschap, maar niet wat dat is en hoe het vorm moet krijgen.¹⁸ De inspectie concludeert dat het feit dat scholen op dit punt aan de wet voldoen, weinig zegt over de kwaliteit of de effectiviteit van het burgerschapsonderwijs. Eerder oordeelde de Raad van State dat een school alleen dan niet aan de burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs voldoet als zij daaraan in het geheel geen invulling geeft.¹⁹ Alleen als het onderwijs expliciet ingaat tegen de waarden van de democratische rechtsstaat of als de school helemaal niets doet aan burgerschapsonderwijs, kan de inspectie handhaven.²⁰ De algemene formulering van de burgerschapsopdracht biedt voor de inspectie dus weinig aangrijpingspunten om daadwerkelijk toezicht te houden op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs.

III. Curriculum biedt onvoldoende houvast voor de onderwijsinhoud

Een van de aanleidingen voor het debat over een toekomstgericht curriculum was de behoefte aan meer aandacht voor de brede opdracht van het onderwijs, met burgerschap als belangrijk thema. Uit de maatschappelijke dialoog bleek duidelijk dat het huidige formele curriculum, zonder een uitwerking van burgerschap en met open geformuleerde kerndoelen, leraren te weinig inspiratie en houvast biedt om burgerschap structureel vorm te geven. Daar komt bij dat burgerschapsthema's aan de orde komen bij verschillende vakken of in projecten. Het thema sneeuwt daardoor vaak onder. Het IPW noemt dit de impasse van prioriteit: tussen de andere belangrijke zaken die de aandacht vragen op school komt burgerschap snel in het gedrang.²¹

1.2 Nieuwe maatregelen: duidelijker opdracht en belangrijker plek in curriculum

Het verbeteren van burgerschapsonderwijs is een ambitie die breed gedeeld wordt in de samenleving en in het onderwijs. Het inspectieonderzoek laat zien dat scholen het belangrijk vinden om hun leerlingen wegwijst te maken in de maatschappij. In de komende periode werken we daarom samen met het onderwijs aan de versterking van burgerschap.

¹⁷ ITS, Sijbers, R. & Elfering, S., *Maatschappelijke thema's in de klas. Hoe moeilijk is dat?*, juni 2015.

¹⁸ Onderwijsraad, *Advies. Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag, 2012.

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2011:BP9541

²⁰ Zie ook: NVOR, Prof. mr. M.T.A.B. Laemers (red.), *Magnificently unprepared for the long littleness of life? Over de constitutionele haken en ogen van 'Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen'*. Den Haag, 2016.

²¹ Instituut voor Publieke Waarden, 2016. *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning*.

Om dit mogelijk te maken zien we in ieder geval twee knelpunten, waarvoor we oplossingen voordragen: de deugdelijkheidseis voor burgerschap wordt verduidelijkt en we werken verder aan de herijking van het curriculum, waarin burgerschap een belangrijke plek krijgt.²²

Een heldere burgerschapsopdracht voor scholen

De oproep van de inspectie aan de wetgever om meer duidelijkheid te bieden over wat we van scholen vragen, nemen we ter harte. Het is niet reëel om van scholen te vragen het burgerschapsonderwijs op eigen kracht verder te versterken, zonder dat de wettelijke opdracht hen daarbij richting geeft. Het hoort daarnaast bij de stelselverantwoordelijkheid van de wetgever om een duidelijke basis te bieden voor het toezicht op de onderwijskwaliteit. De inspectie adviseert om in een aanscherping van het wettelijk kader drie elementen terug te laten komen: de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat, een concretisering van de domeinen die in het burgerschapsonderwijs een plek moeten krijgen en aspecten van kwaliteitszorg. In de burgerschapsopdracht zou duidelijker moeten worden wat we bedoelen met burgerschap. De gemeenschappelijke basis van onze samenleving wordt gevormd door de principes van de democratische rechtsstaat, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de Nederlandse Grondwet. Gedeelde waarden en een gedeelde nationale identiteit, zoals de inspectie aanbeveelt, vormen de kern van burgerschap in het funderend onderwijs, waaraan scholen moeten bijdragen.

In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat leerlingen leren hoe de Nederlandse democratische rechtsstaat is vormgegeven, dat ze leren over gemeenschappelijke tradities, cultuur en taal in Nederland, dat ze oefenen om op een democratische manier beslissingen te nemen en een moreel kompas ontwikkelen. Burgerschap gaat over waardenoverdracht. Dit gebeurt niet alleen mondeling en formeel door kennisoverdracht, maar ook informeel en expliciet, door zaken als schoolbeleid, de bejegening van leerlingen en de omgang van leraren onderling. Dat vraagt iets van leraren, schoolleiders en bestuurders. Een solide basis in de wet kan hierbij helpen. Daarom moet uit de wet duidelijk blijken dat dit de ondergrens vormt waar scholen zich minimaal op moeten richten in hun onderwijs en in de schoolcultuur. De burgerschapsopdracht zou duidelijk moeten maken dat de school een oefenplaats is voor het omgaan met deze waarden. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door de manier waarop besluitvorming plaatsvindt op school (zoals met het kiezen van klassenvertegenwoordigers of een leerlingenraad), de manier waarop met conflicten wordt omgegaan of door het betrekken van de omgeving van de school (zoals in projecten met bewoners van een verzorgingstehuis in de buurt).

Burgerschapsonderwijs houdt niet op bij deze gemeenschappelijke basis. Scholen kunnen aanvullende doelen nastreven en eigen accenten leggen, passend bij het karakter van de school, de leerlingpopulatie en de lokale situatie. Zo zullen soms in een plattelandsgemeente andere thema's relevant en actueel zijn dan in een van de grote steden. Om de vertaalslag van de school zichtbaar te maken, moeten scholen die uitwerking een plek geven in het schoolplan en de schoolgids. Daartoe zijn scholen nu al verplicht, maar ook hier geldt dat die wettelijke verplichting zeer algemeen geformuleerd is en weinig houvast biedt voor scholen. We willen gehoor geven aan de oproep van de inspectie om aspecten van kwaliteitszorg daarin een plek te geven, zoals zicht op doelen, aanbod en effect van burgerschapsonderwijs.

²² Kamerstukken II, 31 293, nr. 353.

Een verduidelijking van de wettelijke opdracht en de uitwerking ervan in het schoolplan en de schoolgids bieden voor scholen een beter aangrijpingspunt voor doeltreffend burgerschapsonderwijs. Het biedt ook een duidelijke en gebalanceerde basis voor het toezicht. De aandacht voor de uitwerking die de school van de wettelijke opdracht maakt, past in de recente ontwikkeling van het inspectietoezicht, waarin de ambities van de school en de realisering daarvan centraal staan.²³ Daarom zal de staatssecretaris in samenspraak met het funderend onderwijs nieuwe wetgeving voorbereiden, die beschrijft wat de ondergrens is van burgerschapsonderwijs en waar de ruimte aan scholen is om dit nader in te vullen.

Een prominente plek voor burgerschap in het curriculum

De oorzaak van de stagnerende ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs ligt deels ook in de huidige vorm van het curriculum. De uitwerking van de burgerschapsopdracht stelt ook eisen aan de onderwijshoud. Vergeleken met de wettelijke opdracht aan scholen gaat het om een veel gedetailleerdere uitwerking van wat leerlingen moeten weten en kunnen. In lijn met het advies van Platform2032 valt hierbij te denken aan een specifiekere uitwerking van doelen als kennis van het politieke bestel, kennis van de democratische basiswaarden die daaraan ten grondslag liggen, kennis van universele mensenrechten en vaardigheden voor conflicthantering.

Het is van belang dat er snel werk gemaakt wordt van een prominente positie voor burgerschap in het curriculum. De formulering van nieuwe inhoudelijke onderwijsdoelen voor burgerschap moet leraren houvast bieden bij het lesgeven. Daarom hebben leraren een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een toekomstgericht curriculum. Leraren(teams) worden ondersteund om op school- en regionaal niveau aan curriculumontwikkeling te werken. Daarnaast wordt uitgewerkt wat de elementen van eigentijdse onderwijshoud op landelijk niveau moeten zijn.

Burgerschap wordt als één van de eerste thema's nader gespecificeerd. In deze uitwerking moet duidelijk worden wat het leergebied inhoudt, welke leerdoelen erbij horen en hoe dit een structurele plek kan krijgen in het onderwijs op iedere school. Daarbij wordt ook de motie meegenomen van het lid Straus over het verankeren van de Nederlandse waarden in het curriculum. Met het coördinatieteam vindt nu het gesprek plaats over de vervolgstappen. Uiteraard houden we daarbij oog voor de samenhang tussen deze beide trajecten. Uw Kamer wordt hier binnenkort over geïnformeerd.

Ondersteuning voor scholen

Een heldere wettelijke opdracht en een prominente plek voor burgerschap in het curriculum geven scholen de ruimte én de opdracht om werk te maken van goed burgerschapsonderwijs. De realisatie daarvan in de praktijk vraagt extra inzet van scholen. Dat kan betekenen dat extra ondersteuning gewenst is. De inspectie wijst in dit verband bijvoorbeeld op een behoefte aan faciliteiten voor onderwijsontwikkeling en kennis over wat effectief is. In overleg met de sectorraden en de beroepsorganisaties voor leraren zullen we voorstellen doen voor de manier waarop we scholen daarbij het beste kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld in combinatie met het proces van curriculumherziening.

²³ Kamerstukken II, 2015/16, 33 905, nr. 10.

2. Versterking burgerschap in het middelbaar beroepsonderwijs

2.1 Oorzaken voor stagnerende ontwikkeling burgerschapsonderwijs

In de afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet om de burgerschapsopdracht in het mbo te versterken en te verduidelijken. Op instellingen zijn mooie initiatieven ontplooid, zoals de burgerschapsmodules van ROC Mondriaan over de kunstenaar Mondriaan, met een verbinding tussen burgerschap en kunst en cultuur. Ook laat het eerste landelijke practoraat burgerschap van ROC Noorderpoort zien dat burgerschapsonderwijs in het mbo een belangrijk thema vormt.²⁴ De meeste scholen maken gebruik van niveaudifferentiatie om tegemoet te komen aan verschillende ontwikkelingsbehoeften van studenten. Vooral niet-bekostigde onderwijsinstellingen leiden veel volwassenen op. Maatwerk in burgerschapsonderwijs is mede daarom belangrijk. Binnen de kaders spelen docenten in op de actualiteit, de verschillende doelgroepen en de persoonlijke ontwikkeling van de student. Mentoren stellen bijvoorbeeld ook thema's rond burgerschap aan de orde. Tegelijkertijd zien we dat op cruciale onderdelen nog verbetering nodig is. Zowel het inspectieonderzoek als het onderzoek van KBA/ResearchNed laten zien dat voor scholen vaak onvoldoende duidelijk is wat goed burgerschapsonderwijs is.²⁵ Alle scholen voldoen aan de wettelijke burgerschapsopdracht, maar het is onduidelijk of zij ook voldoende aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen. De inspectie wijst erop dat kenmerken en ontwikkeling van burgerschapsonderwijs in de verschillende onderwijssectoren overwegend overeenkomsten laat zien, zoals het scheppen van duidelijkheid over waar burgerschapsonderwijs (ten minste) over moet gaan. De verschillen doen zich vooral voor in de inhoud en accenten die in de verschillende sectoren worden gezet. In het funderend onderwijs duidt de inspectie op verduidelijking van de wettelijke opdracht. Voor het mbo concludeert de inspectie dat het wettelijk verplichte kwalificatiedossier een structuur biedt die helpt bij het formuleren van leerdoelen en de plaatsing van burgerschapsonderwerpen in het curriculum. Drie belangrijke aspecten behoeven volgens beide onderzoeken aandacht om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs verder te kunnen versterken.

I. Curriculumontwikkeling

Scholen waarderen de ruimte die de wet biedt om een eigen invulling te geven aan burgerschapsonderwijs. De keerzijde is dat ze vaak moeite hebben met de vertaling van de kwalificatie-eisen naar het curriculum. Ook de doorontwikkeling van een centrale visie op burgerschap naar concreet beleid gaat moeizaam. De onduidelijkheid over wat 'goed' burgerschapsonderwijs is, wordt in het mbo niet zozeer veroorzaakt door de formulering van de wettelijke opdracht, maar het belangrijkste knelpunt is de vertaling van de kwalificatie-eisen naar het curriculum en beoordelingscriteria. Met name de beoordeling van studenten in de entree-opleiding, niveau 2, opleidingen in de beroepsbegeleidende leerweg en volwassenen roept vragen op. Docenten vragen om meer duidelijkheid. Het inspectieonderzoek laat zien dat er vaak een instellingsbrede visie op burgerschapsonderwijs ontbreekt en de afstemming met andere leergebieden en beroepsvakken vaak beperkt is.

²⁴ Het practoraat wil een bijdrage leveren aan een betere positie van het burgerschapsonderwijs in het mbo, vanwege de maatschappelijke urgentie. Het practoraat zal hiertoe in kaart brengen hoe het burgerschapsonderwijs er in het mbo uitziet, wat de resultaten daarvan zijn en wat de kenmerken zijn van effectieve scholen op het terrein van burgerschap.

²⁵ KBA Nijmegen-ResearchNed, december 2016, *LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo, eindrapport*.

De onderzoekers van KBA/ResearchNed bevelen aan om te komen tot een gemeenschappelijke visie op burgerschap, zowel binnen de instelling als mbo-breed. Dit kan een basis vormen voor meer overeenstemming over wat 'goed' burgerschapsonderwijs is. De inspectie pleit voor een verdere concretisering van de domeinen waarop burgerschapsonderwijs betrekking heeft en duidelijkheid over waar het (ten minste) over moet gaan. Ook onderstreept de inspectie het belang van ondersteuning van scholen bij de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs.

II. Kwaliteitsborging

Van scholen wordt beleid gevraagd waarin burgerschap herkenbaar een plaats heeft in het curriculum. Belangrijk is dat er goed zicht is op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. In het onderzoek van KBA/ResearchNed zeggen beleidsmedewerkers van scholen dat dit nog onvoldoende gebeurt. Dit komt mede door de onduidelijkheid over eisen en curriculum. Slechts ongeveer een kwart van de scholen monitort de kwaliteit van burgerschapsonderwijs. Ook voor de inspectie zijn er weinig tot geen aanknopingspunten om de inspanningen van een instelling te evalueren. De onderzoekers beschrijven dat toezicht op de kwaliteitsborging voor burgerschap eraan bijdraagt dat scholen systematischer activiteiten ondernemen om meer zicht en grip te krijgen op de kwaliteit en deze waar nodig te verbeteren.

III. Professionalisering

Het onderzoek van KBA/ResearchNed laat zien dat een derde van de docenten behoefte heeft aan bijscholing voor burgerschapsonderwijs. Het verzorgen van burgerschapsonderwijs vraagt veel van docenten, zoals het voeren van moeilijke gesprekken, inlevingsvermogen en een brede kennis. Deze kennis en competenties ontstaan niet vanzelf, maar vragen om professionalisering. De inspectie wijst op het belang van een structurele voorziening in voldoende kennis en vaardigheden van docenten voor goed burgerschapsonderwijs. Het door de MBO Raad ontwikkelde kwalificatiedossier mbo-docent kan helderheid creëren over de benodigde competenties voor professionals die burgerschapsonderwijs verzorgen. Een voorbeeld uit dit kwalificatiedossier is dat docenten over de vaardigheid moeten beschikken om studenten uit te dagen te reflecteren op opgedane ervaringen en het ontdekken van talenten en ambities te stimuleren en begeleiden.

Uitvoering motie Rog/Mohandis

Met de motie over burgerschapsonderwijs van de leden Rog/Mohandis hebt u de regering verzocht om verankering van kritische denkvaardigheden en mensenrechten in aansluiting op maatschappijleer in het vmbo als vast onderdeel van de verplichting voor scholen om burgerschapsonderwijs aan te bieden en om te bezien of het Examen –en Kwalificatiebesluit WEB hier nadere aanpassing op behoeft. In augustus 2016 heeft de minister de thema's kritische denkvaardigheden en mensenrechten reeds verankerd in het kwalificatieonderdeel Loopbaan en burgerschap.²⁶ Conform de wens van de Kamer heeft de minister ook overleg gevoerd over de uitvoering van de motie met de Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer (NVLM), het Netwerk Burgerschap van de MBO Raad, het practoraat Burgerschap en de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB).

²⁶ College voor de Rechten van de Mens (2016), *Mensenrechten in het middelbaar beroepsonderwijs: een verkenning*, Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 93 en Petit, R. & Verheijen, E. (ECBO, 2015), *Toegerust voor de toekomst: Aandacht voor kritische denkvaardigheden en sociaal-culturele vaardigheden in het mbo*.

In de motie vraagt uw Kamer daarnaast om aansluiting op het vak maatschappijleer in het vmbo. Burgerschapsvorming in het vmbo is breder dan maatschappijleer alleen, het gaat ook over gedeelde waarden en vaardigheden als zelfreflectie en omgaan met maatschappelijke spanningen. Veel elementen van burgerschap worden echter wel in maatschappijleer behandeld. In de tabel hieronder ziet u hoe het gemeenschappelijke deel van het examenprogramma van maatschappijleer in het vmbo en de burgerschapsdimensies in het mbo op elkaar aansluiten.

Domein maatschappijleer vmbo	Dimensies burgerschap mbo
Cultuur en socialisatie	Sociaal-maatschappelijke dimensie
Sociale verschillen	Economische dimensie
Macht en zeggenschap	Politiek-juridische dimensie Mensenrechten
Beeldvorming en stereotypering	Kritische denkvaardigheden

Overigens komen ook in het mbo elementen van burgerschap terug in andere vakken, zoals het aanleren van gedragsvaardigheden voor een juiste beroepshouding in het vak omgangskunde. Om de aansluiting beter te waarborgen is in de curriculumherziening in het funderend onderwijs tevens aandacht voor een goede aansluiting met het vervolgonderwijs. De motie vraagt verder om een voorstel over een optimale voorbereiding en ondersteuning van docenten om deze lessen te geven. De minister heeft hiertoe verschillende acties ondernomen. In de lerarenopleiding is aandacht voor Bildung gestimuleerd en er is geïnvesteerd in de professionalisering van het Netwerk Burgerschap.²⁷ Kort geleden is in nauwe afstemming met het Netwerk Burgerschap een handreiking kritische denkvaardigheden beschikbaar gesteld. Deze biedt docenten inspiratie om aan de slag te gaan met het trainen van kritische denkvaardigheden. De handreiking verwijst ook naar de methodiekbeschrijving 'Dialoog als burgerschapsinstrument', over het bespreekbaar maken van gevoelige burgerschapskwesties. Ook is er de training 'Dialoog onder Druk' van Stichting School en Veiligheid. Een mooi praktijkvoorbeeld zijn de debattrainingen op ROC Rijn IJssel. Studenten worden zich hierdoor meer bewust van eigen opvattingen en die van anderen. Het Netwerk Burgerschap stelt goede instrumenten beschikbaar aan niet-bekostigde instellingen via NRTO. In het vervolg van de brief wordt nader ingegaan op de uitvoering van deze motie.

2.2 Nieuwe maatregelen

Om instellingen in het mbo te ondersteunen bij curriculumontwikkeling, kwaliteitsborging en professionalisering voor burgerschapsonderwijs, neemt de minister naar aanleiding van de aanbevelingen van beide onderzoeken de volgende maatregelen.

Een heldere burgerschapsvisie

Het is belangrijk dat scholen zelf met elkaar werk maken van een breed gedragen gemeenschappelijke visie op burgerschap, zowel binnen instellingen als over de volle breedte van het mbo. Daarom stelt de minister samen met de MBO Raad een burgerschapsagenda op, waarin we bindende afspraken maken over verdere curriculumontwikkeling, kwaliteitsborging en docentprofessionalisering.

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 000, nr. 101.

Het doel is om te komen tot een breed gedragen basisvisie, die voor de scholen als uitgangspunt dient om voor de eigen studenten passende onderwijsactiviteiten te organiseren. Deze afspraken zijn niet vrijblijvend, maar vragen commitment van mbo-scholen, MBO Raad en het ministerie van OCW. De uitwerking zal ook bijdragen aan beter toezicht door de inspectie op de inspanningen van scholen. Bij de uitwerking van het onderdeel over de professionalisering van docenten wordt ook de motie Rog/Mohandis betrokken. De agenda wordt voorzien van passende maatregelen in overleg met de MBO Raad, maar ook andere partners zoals NVLM, het Netwerk Burgerschap MBO, het practoraat Burgerschap, de inspectie, het JOB en andere betrokken organisaties. De inspectie blijft toezien op de invulling van het burgerschapsonderwijs.

Het is belangrijk dat de betrokkenheid van maatschappelijke, sportieve en culturele organisaties bij burgerschapsvorming van studenten ook buiten het onderwijs vorm krijgt. We willen jongeren daartoe stimuleren. Daarom ondersteunt de minister Young Impact, een jongerenbeweging die de maatschappelijke inzet van jongeren stimuleert. Mbo'ers die een bijdrage leveren aan een mooiere wereld en daarmee een inspiratie zijn voor anderen maken dit jaar voor het eerst kans op de Young Impact Awards tijdens een groot feest, the Young Impact Celebration.²⁸

Intensivering netwerk Burgerschap mbo

Na de totstandkoming van de burgerschapsagenda zal de minister scholen faciliteren bij het uitvoeren van de afspraken door extra financiële ondersteuning voor het reeds bestaande Netwerk Burgerschap. Het Netwerk en de MBO Raad zullen scholen voor een groot deel ondersteunen bij de uitvoering van de burgerschapsagenda. Het gaat om ondersteuning bij visievorming en het vertalen hiervan naar het onderwijs. Een inspiratiebox met instrumentarium, praktijkvoorbeelden en relevante organisaties kan docenten helpen bij de eigen curriculumontwikkeling en programmering van onderwijsactiviteiten. Docenten kunnen via deze weg onderling kennis (blijven) delen. We verkennen daarnaast de mogelijkheid om studenten gericht te laten werken aan hun eigen burgerschapsleerlijn, door hen ook eerdere ervaringen te laten inbrengen in hun leerproces en deze zo te laten meewegen bij de beoordeling. De minister ziet nauw toe op de voortgang van deze maatregelen.

3. Opleiding en professionalisering leraren

3.1 Oorzaken voor stagnerende ontwikkeling burgerschapsonderwijs

Goed burgerschapsonderwijs waarin de persoonsvorming en socialisatie van leerlingen en studenten vorm krijgt, vraagt veel van de pedagogisch-didactische vaardigheden van leraren. Leraren hebben de complexe taak om te werken aan de verbinding van leerlingen met onze samenleving, om een open dialoog over maatschappelijke thema's te voeren en tegelijkertijd duidelijke grenzen te stellen en te waken voor normvervaging.²⁹ Uit eerder onderzoek bleek dat één op de vijf leraren in het funderend onderwijs het soms moeilijk vindt om een gevoelig onderwerp in de klas te bespreken. Ook het IPW stelt dat docenten zich onvoldoende toegerust voelen op het gebied van burgerschapsonderwijs.

²⁸ Young Impact is gebaseerd op WE Day, een beweging die inmiddels meer dan twee miljoen jongeren in de wereld heeft geactiveerd tot sociale en actieve wereldburgers. Young Impact is een initiatief van Cultureel Jongeren Paspoort, Stichting Nationale Jeugdgraad en NLvoorElkaar,

²⁹ Kamerstukken II 2014/2015, 27 923 nr. 208.

Margalith Kleijwegt illustreert in *Twee werelden, twee werkelijkheden* hoe maatschappelijke spanningen en sociale scheidslijnen in de samenleving onvermijdelijk de klas in komen.³⁰

De curriculumherziening in het funderend onderwijs zal gevolgen hebben voor wat er van leraren wordt gevraagd op het gebied van burgerschap. Over hoe daarop wordt geanticipeerd, wordt u te zijner tijd geïnformeerd in het kader van de curriculumherziening. In de tussentijd is het van belang dat toekomstige leraren worden voorbereid op hun belangrijke taak en dat leraren en schoolleiders een beroep kunnen blijven doen op training die rechtstreeks aansluit bij de dagelijkse praktijk. De verkenning 'Dialoog als burgerschapsinstrument' van Diversion demonstreert hoe leraren, leerlingen en studenten in de klas worden geconfronteerd met extreme uitlatingen van (mede)leerlingen over burgerschapsthema's als vluchtelingen, homohaat of racisme.³¹ Ook het onderzoek van KBA/ResearchNed in het mbo laat het belang van professionalisering van toekomstige en huidige docenten op dit thema zien. Een verplichte bevoegdheid achten mbo-docenten onwenselijk, maar zij zijn het erover eens dat professionalisering noodzakelijk is om goed burgerschapsonderwijs te kunnen geven.

3.2 Maatregelen: Bildung in de lerarenopleidingen

Omdat burgerschapsvorming niet beperkt blijft tot één vak, is de opdracht om leraren voor te bereiden op het geven van burgerschapsonderwijs ook niet beperkt tot de initiële pabo en de lerarenopleiding maatschappijleer. Voor alle lerarenopleidingen is het van belang dat er aandacht is voor persoonsvorming en socialisatie in de vorm van Bildung. Alle toekomstige leraren moeten worden voorbereid op hun rol als waardendragers en voorbeeldfiguur. Bildung draagt er aan bij dat leraren-in-opleiding naast een visie op hun vak ook een visie op zichzelf en de maatschappij ontwikkelen, normen durven stellen waar grenzen worden overschreden, om leren gaan met leerlingen van diverse achtergronden en zich een kritische, empathische en reflexieve houding eigen maken. Studenten moeten zich tijdens de opleiding ontwikkelen tot professionals die voor de klas stevig in hun schoenen staan.³² Ook in de nascholing blijft dit onderwerp van belang.

Daarom werkt de minister samen met de opleidingen aan de versterking van de aandacht voor Bildung in de lerarenopleidingen. De minister organiseert begin 2017 een Meet Up met de lerarenopleidingen, waar zij en Margalith Kleijwegt met lerarenopleidingen spreken over hoe studenten kunnen worden voorbereid op de dialoog over gevoelige burgerschapskwesties. Het doel is een gezamenlijke burgerschapsagenda, om te bereiken dat alle lerarenopleidingen aandacht gaan besteden aan Bildung en burgerschapsonderwijs. De inbreng van lerarenopleiders tijdens de Meet Up, de initiatieven en opbrengsten van de voorlopersgroep Bildung en andere initiatieven van lerarenopleiders vormen het uitgangspunt voor deze agenda. Ook de samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen, ADEF, LOBO en ICL, werken mee aan deze burgerschapsagenda.

³⁰ Margalith Kleijwegt, 2016. *Twee werelden, twee werkelijkheden. Hoe ga je daar als docent mee om?*

³¹ Diversion, 2016. *Verkenning. Dialoog als burgerschapsinstrument.*

³² Margalith Kleijwegt geeft in *Twee werelden, twee werkelijkheden* voorbeelden van cultuurrelativisme.

Omdat leraren zichzelf en hun vaardigheden ook na de opleiding moeten blijven ontwikkelen, zal in de agenda ook aandacht zijn voor het thema professionalisering en de rol van de lerarenopleidingen hierin. Zo investeren we in de toerusting van leraren op de lange termijn.

Tijdens een van de bijeenkomsten van de rondgang van de minister langs de lerarenopleidingen in 2015 stond Bildung ook centraal. Daar werd benadrukt dat het van belang is om de aandacht voor Bildung en persoonlijke en professionele ontwikkeling te expliciteren en dat de lerarenopleiding vorm moet geven aan Bildung op een manier die past bij het karakter van de opleiding. Dit doet de Marnix Academie bijvoorbeeld door studenten te laten reflecteren op een extra competentie gericht op inspiratie en normatief handelen. Het kan ook door de implementatie van een doorlopende leerlijn normatieve professionalisering, zoals de lerarenopleiding van de Hogeschool Utrecht heeft gedaan. Maar Bildung kan ook buiten het vaste curriculum vorm krijgen, bijvoorbeeld in een honourstraject waar een aantal lerarenopleidingen uit de voorlopersgroep Bildung aan werken. Een groeiend aantal lerarenopleidingen en andere organisaties neemt inmiddels deel aan de voorlopersgroep. Deze organisaties besteden extra aandacht aan Bildung in hun lerarenopleidingen. De afgelopen twee jaar organiseerden zij al twee succesvolle conferenties en op 1 april 2017 zal de derde conferentie plaatsvinden. Daar staat de vraag centraal hoe Bildung binnen en buiten het curriculum vormgegeven kan worden.

Daarnaast ondersteunen we diverse projecten, die direct ten goede komen aan leraren en leraren-in-opleiding.

- De minister heeft samen met de minister van SZW geïnvesteerd in ontwikkeling van de methodiek *Dialog als burgerschapsinstrument* van Diversion, SLO en enkele lerarenopleidingen. De handreiking die dit heeft opgeleverd, beschrijft hoe docenten in hun opleiding handvatten mee kunnen krijgen om de dialoog aan te gaan met leerlingen over gevoelige burgerschapsthema's.
- Vorig schooljaar heeft de staatssecretaris het ondersteuningsaanbod voor leraren in het funderend onderwijs uitgebreid. Via Stichting School en Veiligheid zijn trainingen en advies beschikbaar voor leraren bij het voeren van gesprekken over maatschappelijke thema's in de klas. De kleinschalige trainingen worden ook in 2017 aangeboden. Op basis van opgedane ervaringen wordt de opzet ervan aanscherpt. De trainingen zullen zich meer richten op lerarenteams, zodat het schoolbrede gesprek over waarden wordt gestimuleerd. Ook voor schoolleiders komt training beschikbaar. Zij vormen de sleutel tot een schoolbrede visie en samenwerking in lerarenteams.
- Voor mbo-docenten biedt Stichting School en Veiligheid trainingen en advies voor docenten bij het voeren van het moeilijke gesprek in de klas. Een belangrijk aspect van de burgerschapsagenda voor het mbo is professionalisering van zittende docenten. Het nascholingsaanbod dat aansluit op de behoefte van zittende docenten zal worden bekeken, aansluitend bij de handreiking kritische denkvaardigheden. De minister voert op dit moment gesprekken met de MBO Raad over de verbinding met het lerarenregister. Daarnaast is onlangs de eerste practor op het gebied van burgerschap geïnstalleerd bij ROC Noorderpoort.

Pedagogische professionalisering van docenten is een speerpunt van dit practoraat. Met NVLM, het practoraat Burgerschap en het Netwerk Burgerschap wordt gekeken naar de nodige competenties voor professionals die burgerschapsonderwijs verzorgen. Hiervoor zal aansluiting worden gezocht met het door de MBO Raad ontwikkelde competentieprofiel voor mbo-docenten. Hierbij wordt de motie Rog/Mohandis meegenomen over hoe docenten in het mbo optimaal zijn voorbereid en ondersteund om les te geven.

4. Burgerschap in het hoger onderwijs

Ook in de andere opleidingen in het hoger onderwijs is burgerschapsvorming een belangrijk onderwerp, dat doorwerkt in alle disciplines. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015-2025 benadrukt de minister het belang van persoonsvorming en socialisatie en kondigt zij diverse maatregelen aan die aan de Bildung van studenten bijdragen. Instellingen en opleidingen zouden als academische waardengemeenschappen samenlevingen in het klein moeten zijn. Als studenten goede *academic citizens* binnen hun eigen opleiding zijn, is het waarschijnlijk dat ze ook goede burgers zullen worden. Door studenten in een kleinschalige gemeenschap onderwijs te laten volgen, waarin ze actief participeren, waar ze met anderen in gesprek gaan en waar ze ook verantwoordelijkheid voor nemen, worden ze gevormd tot volwaardige deelnemers aan de maatschappij. Ook moeten studenten in het hoger onderwijs leren reflecteren en abstraheren over hun eigen gedrag en over maatschappelijke kwesties. Om dit te realiseren wordt fors geïnvesteerd in kleinschaliger onderwijs en meer persoonlijk contact tussen studenten en docenten. Dat biedt mogelijkheden voor (inter)actiever onderwijs waarin studenten actief werken aan hun eigen ontwikkeling, in nauwe samenwerking met andere studenten. Zo kunnen ze burgerschapscompetenties ontwikkelen, zoals kritisch denken, geïnformeerd een mening vormen en presenteren, debatteren en argumenteren, en leren een moreel oordeel te vormen en ethisch te reflecteren op hun eigen handelen. Daarnaast draagt kleinschalig onderwijs bij aan de vorming van kleinschalige leergemeenschappen, waar studenten een grote verbondenheid voelen en daarom het gevoel hebben dat ze ergens bij horen, dat er naar ze geluisterd wordt en dat ze invloed kunnen uitoefenen op die gemeenschap. Ook is de medezeggenschap binnen instellingen de laatste jaren versterkt, bijvoorbeeld door uitbreiding van de rol van opleidingscommissies. Daardoor krijgen studenten de gelegenheid, maar ook de plicht, om meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen onderwijs. Dit alles draagt bij aan een democratische grondhouding, die de basis kan zijn voor hun gedrag als burgers.

Net als in de andere onderwijssectoren worden ook in het hoger onderwijs verschillende maatregelen getroffen die bijdragen aan toegankelijkheid en diversiteit, bijvoorbeeld in het kader van de Gelijke Kansen Alliantie.³³ Door de diversiteit te vergroten worden instellingen meer pluriforme academische gemeenschappen, waarin studenten kennis maken en moeten samenwerken én samenleven met medestudenten met verschillende achtergronden. Dat kan hun interculturele competenties vergroten, die essentieel zijn voor burgerschap in de 21^e eeuw. Daarnaast wordt een deel van de middelen uit het studievoorschot gereserveerd voor talentprogramma's, als een verbreding van de bestaande excellentieprogramma's.

³³ Kamerstukken II 2016/17, 34550 VIII, nr.16.

Talentprogramma's kunnen ook gericht zijn op het ontplooiën van allerlei talenten; cognitieve vaardigheden zijn belangrijk, maar sociale, expressieve, creatieve, interculturele, en andere vaardigheden zijn eveneens van belang. Zo kunnen studenten diverse democratische competenties verwerven. Ook kunnen talentprogramma's gericht zijn op het stimuleren van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbewustzijn, en studenten de gelegenheid geven hun competenties te gebruiken om bij te dragen aan maatschappelijke verandering. Dat past in een bredere inzet op een hechtere verbinding tussen onderwijs en samenleving, zoals die in de Strategische Agenda wordt benoemd. Het is immers belangrijk dat onderzoekers, docenten en studenten om zich heen kijken en weten wat er in de wereld gebeurt. De City Deal Kennis Maken die de minister op 2 februari jongstleden heeft getekend, is daar een goed middel voor. In deze City Deal spreken universiteiten, hogescholen en kennissteden af studenten, docenten en onderzoekers meer dan nu te betrekken bij het oplossen van maatschappelijke opgaven van steden. Op deze manier kan de maatschappelijke context bijdragen aan een rijke leeromgeving voor studenten waarin ze leren maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van Urban Outdoor Education, giving back-programma's en ThinkTank-opdrachten. Zo krijgen studenten al in een vroeg stadium mee dat het belangrijk is en inspirerend kan zijn om je talenten in te zetten voor de samenleving. Als ze dat in deze vormende fase van hun leven meekrijgen kan dat het begin zijn van een maatschappelijk betrokken leven.

Tot slot

Het onderwijs heeft de belangrijke opdracht bij te dragen aan de sociale en maatschappelijke vorming van kinderen en jongeren. Goed burgerschapsonderwijs draagt eraan bij dat gedeelde waarden ons blijven verbinden, het houdt onze democratische rechtsstaat weerbaar en vormt kinderen en jongeren tot betrokken burgers. Het is de taak van de overheid om te beschrijven wat de samenleving mag verwachten van het onderwijs en om scholen en instellingen daartoe in staat te stellen. Zo doen we recht aan onze voortdurende gezamenlijke verantwoordelijkheid om de vrijheden en verworvenheden te onderhouden en te beschermen. In de komende maanden blijven we met alle betrokkenen aan het werk aan de verdere versterking van burgerschapsonderwijs.

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker