

“Actief burgerschap”

in het primair onderwijs:

Taak of last?

Maarten Sinnema

Enschede, 1 juni 2007

“Actief burgerschap”

in het primair onderwijs:

Taak of last?

Onderzoeksopdracht ter afronding van de bachelor bestuurskunde
aan de faculteit Management en Bestuur, Universiteit Twente

Begeleider: dr. M.R.R. Ossewaarde

Enschede, 1 juni 2007

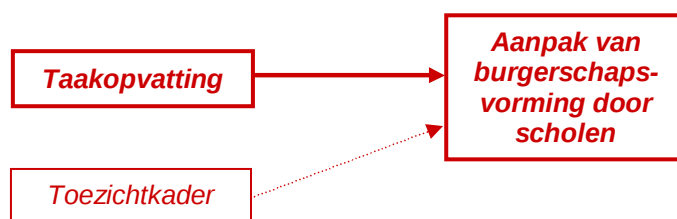
Maarten Sinnema
Schietbaanweg 105
7521 DA Enschede

(T) 06 48401686
(E) h.sinnema@student.utwente.nl

Samenvatting

Binnen dit bacheloronderzoek is geanalyseerd hoe scholen in het primair onderwijs omgaan met de brede en abstracte eisen van de sinds eind 2005 wettelijke verplichting van ‘Actief burgerschap en sociale integratie’. Interviews zijn gehouden met directeuren van zes basisscholen, waarbij een evident onderscheid is gemaakt in drie verschillende grondslagen of taakopvattingen: openbaar, algemeen bijzonder en confessioneel bijzonder. Veel aandacht is bovendien uitgegaan naar het toezichtkader van de Onderwijsinspectie, waarin de abstracte verplichting enigermate wordt ingevuld.

Met het onderzoek is vastgesteld dat scholen hun aanpak in belangrijke mate bepalen op basis van hun taakopvatting, terwijl gebleken is dat scholen slechts marginaal gestuurd worden door het toezichtkader van de Onderwijsinspectie. Het volgende causale schema is daarmee van kracht:



Door een brede voorstelling van het burgerschapsbegrip wordt op de scholen veelal een link gelegd met de eigen taakopvatting, in plaats van verandering in aandacht door te voeren ten behoeve van actieve deelname aan de publieke gemeenschap. Zodoende lijkt met ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ sprake van een betekenisloze last, daar waar het aanleren van vaardigheden en houdingen voor goed, eigentijds, verantwoordelijk en actief burgerschap bij leerlingen voor scholen ook als uitdagende taak kan gelden.

Voorwoord

Burgerschap lijkt een zegenrijk begrip in het huidige publieke debat. Veel discussies over welke rol de burger in ons bestel moet hebben, wordt besloten met de conclusie dat de burger meer *burgerschap* zou moeten vertonen of zijn *burgerschapsplicht* beter zou moeten invullen. Wat dat burgerschap vervolgens inhoudt, of welke plicht voortkomt uit het zijn van burger, wordt veelal niet geëxpliciteerd. De richting waarop is nog wel helder te krijgen: de burger moet meer betrokken zijn bij *de publieke zaak*. Maar ja, wat is dan de publieke zaak? Over de gedaante en de intensiteit van het ‘burgerzijn’ wordt daarentegen nauwelijks gesproken: wat is de precieze plicht die de burger moet vervullen en hoeveel meer burgerschap verwachten we? Wezenlijke kennisvereisten als we de burger ertoe aan willen zetten. Kortom, ‘burgerschap’ lijkt het hedendaagse onbestemde toevluchtsoord voor de eeuwenoude discussie over de rol van de burger.

Ook in het debat over wat scholen kunnen bijdragen aan de rol van burgers, maar meer nog aan de integratie van verschillende bevolkingsgroepen, is het begrip burgerschap komen bovendrijven. Het debat heeft zelfs geleid tot een wettelijke verplichting voor scholen om te doen aan burgerschap, of meer secuur: aan ‘actief burgerschap en sociale integratie’. Hoe en wat daarbinnen nagestreefd moet worden is echter, gelijk de discussie over burgerschap, weinig ingetekend. Scholen zijn grotendeels vrij in wat ze doen aan burgerschap. Niettemin wordt burgerschap meegenomen in de jaarlijkse schoolbezoeken van de Onderwijsinspectie. Onbekend is nog grotendeels hoe deze tegenstrijdig lijkende situatie in de toekomst zal uitwerken. In dit bacheloronderzoek wordt getracht meer zicht te krijgen in deze verhouding, in deze spanningsrelatie tussen autonomie en controle.

Het onderzoek is gedaan als bacheloropdracht voor de studie bestuurskunde aan de Universiteit Twente en geldt als afsluiting van de bachelorfase. Begeleiding en beoordeling is in handen van dr. Ossewaarde, docent aan de faculteit Management en Bestuur en onder meer gespecialiseerd in eigen verantwoordelijkheid en burgerschap. Bij deze wil ik hem hartelijk danken voor de begeleiding en voor de suggesties en tips gedaan tijdens de verschillende contactmomenten. Daarnaast wil ik hierbij graag Jeroen Bron van Stichting Leerplanontwikkeling bedanken. Met zijn hulp is de focus in het onderzoek zodanig komen te liggen dat het een nieuw en nuttig inzicht geeft op actuele ontwikkelingen. Tot slot wil ik de directeuren die genegen waren met mij te praten over het onderwerp hartelijk bedanken.

Maarten Sinnema

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Voorwoord	4
H 1: Inleiding en probleemstelling	7
H 2: Onderwijs in burgerschap.....	10
2.1 Burgerschapsconcept	10
2.2 Neo-republikeins burgerschap	11
2.3 Burgerschapsvorming	12
2.4 Actief burgerschap én sociale integratie.....	13
2.5 Burgerschapsvorming in drie domeinen	14
2.6 Deelconclusie.....	15
H 3: Ruimte voor de school	16
3.1 Autonomie.....	16
3.2 Vrijheid van onderwijs als grondrecht.....	17
3.3 Controle	17
3.4 Toezicht op burgerschapsvorming	19
3.4.1 Prestatieparadox.....	19
3.5 Causale veronderstelling.....	20
3.6 Deelconclusie.....	21
H 4: ‘Burgerschap’ op de basisschool.....	22
4.1 Methode van dataverzameling	22
4.1.1 Selectie	23
4.3 Methode van dataverwerking	23
4.4 Methode van data-analyse	24
4.5 Observaties.....	24
4.5.1 Brede interpretatie.....	25
4.5.2 Veelal abstracte visie	25
4.5.3 Grote stap naar alledaags gebruik.....	26
4.6 Deelconclusie.....	26

H 5: ‘Ruimte’ voor de basisschool	27
5.1 Burgerschap geen nieuwe opdracht.....	27
5.2 Burgerschap binnen algemeen bijzonder onderwijs	27
5.3 Burgerschap binnen confessioneel bijzonder onderwijs	28
5.4 Toezicht op kwaliteitszorg	28
5.5 Toezicht op onderwijsaanbod.....	29
5.6 Deelconclusie.....	29
H 6: Conclusies en discussie	30
6.1 Onderwijs in burgerschap	30
6.2 Ruimte voor de school	30
6.3 ‘Burgerschap’ op de basisschool.....	31
6.4 ‘Ruimte’ voor de basisschool.....	31
6.5 Sturing door het toezichtkader	31
6.6 Causale schema	32
6.7 Discussie	32
6.7.1 <i>Betekenis van de uitkomsten</i>	33
Bijlagen	37
Bijlage 1: Neo-republikeins burgerschap.....	37
Bijlage 2: Drie domeinen van burgerschap.....	38
Bijlage 3: ‘Aandachtspunten’ in het toezichtkader	39
Bijlage 4: ‘Basiswaarden in het toezichtkader	40
Bijlage 5: Interviewvragen	41
Bijlage 6: Interviewuitkomsten.....	42
Interview basisschool 1	42
Interview basisschool 2	44
Interview basisschool 3	46
Interview basisschool 4	48
Interview basisschool 5	50
Interview basisschool 6	52

H 1: Inleiding en probleemstelling

‘Meedoen, meer werk, minder regels’, zo luidde het motto van het tweede kabinet Balkenende. Bij de aanvang van de regeerperiode in 2003 sprak het kabinet uit te willen inzetten op een ‘sterke economie, een slagvaardige overheid, een betere democratie en een veilige samenleving’ (kabinet Balkenende II, 2003, p. 2). Maar, ‘om dit realiseren moet iedereen meedoen’ en ‘meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen.’ Onderwijs en kennis zijn daarvoor de basis, aldus het kabinet van destijds. Daarmee kunnen we onze burgers vormen.

Het idee van burgerschapsvorming in het onderwijs kan in dit licht gezien worden. Op scholen kan burgers worden aangeleerd mee te doen en ook hoe mee te doen. Maar, zo kan de vraag rijzen, waaraan moeten ze meedoen? Waarin wordt van ‘iedereen’ verwacht mee te doen?

‘Onderwijs is ook een belangrijke plaats voor het doorgeven van Nederlandse waarden en normen’, aldus het regeerakkoord (kabinet Balkenende II, 2003, p. 2). In hoeverre past dit binnen het idee van burgerschapsvorming?

‘Aan de vrijheid van onderwijs wordt niet getornd’ (kabinet Balkenende II, 2003, p. 6). Als we scholen verregaand verplichten te doen aan burgerschapsvorming, komt dan mogelijk de vrijheid van onderwijs in gevaar? Ondermeer deze vragen zullen aan de orde komen in dit bacheloronderzoek.

Sinds de wetwijziging *Bevordering actief burgerschap en sociale integratie* uit 2005 zijn onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs wettelijk verplicht om burgerschapsvorming op te nemen in het curriculum. Vanaf dat moment wordt in de Nederlandse wet gesteld dat ‘het onderwijs [...] mede gericht [is] op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie’ (Staatsblad, 2005, 678). Scholen worden daarbij aanmerkelijk vrij gelaten in de invulling. Dit gebeurt op basis van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en vanuit de recentelijk ingezette koers richting een eigen verantwoordelijkheid. Naast de summiere wetsbepalingen worden slechts ruime kaders aangegeven via zogenaamde Koersdocumenten en Kerndoelen. Daarbinnen kunnen scholen een eigen aanpak uitwerken die past bij hun levensbeschouwelijke of pedagogisch-didactische taakopvatting.

Op naleving van de verplichting te doen aan burgerschap wordt toegezien door de Inspectie van het Onderwijs, sinds jaar en dag de nationale ‘waakhond’ over het onderwijs. De

wetgever heeft de inspecteurs een dubbele opdracht meegegeven: kijk zowel naar *wat* de school doet omtrent burgerschap, als naar *hoe* de school dit verder invult. Binnen het eerste deel wordt gekeken naar de (bestuurlijke) visie die de school heeft en hoe deze vorm krijgt binnen het schoolplan. Het tweede aspect voert veel verder: er wordt ook toegezien op de wijze waarop burgerschapsvorming wordt aangeboden in de klas. Hiermee heeft de inspectie een dieper gaande opdracht gekregen dan lijkt te passen bij de bepalingen van de wetgever.

De opdracht van de Onderwijsinspectie voor toezicht op ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ heeft mogelijk verregaande consequenties voor de ruimte voor een schooleigen aanpak van burgerschapsvorming: wanneer de Onderwijsinspectie met strakkere hand toeziet op de aanpak dan door de wetgever is bedoeld, dan beperkt dat de vrijheid van scholen om volgens hun taakopvatting de leerlingen te onderwijzen in burgerschap. Bovendien bestaat vanwege het prille karakter van de opgelegde vormingstaak het risico dat schooldirecties en –bestuurders, die snel een visie over burgerschapsvorming moeten ontwikkelen, in belangrijke mate leunen op de door de inspectie uitgewerkte operationalisering. Ook dit lijkt niet te stroken met de door de wetgever gegeven ruimte aan scholen voor een eigen aanpak.

In dit bacheloronderzoek wordt geprobeerd vast te stellen of de veronderstelde beperking door de toezichthouder op de schooleigen aanpak in werkelijkheid optreedt. Dit zal gebeuren aan de hand van de volgende vraagstelling:

In hoeverre wordt de schooleigen aanpak van burgerschapsvorming gestuurd door het toezichtkader van de Onderwijsinspectie?

Het verslag is als volgt opgebouwd. Eerst zal in hoofdstuk 2 worden ingegaan op het begrip van ‘burgerschap’ en op de vorming ervan. Tevens zal aandacht zijn voor het wettelijk verplichte takenpakket ‘Actief burgerschap en sociale integratie’. Als deelvraag voor dit tweede hoofdstuk geldt:

(1) Hoe is burgerschapsvorming vormgegeven in het onderwijs?

Nadat duidelijk is gemaakt wat verstaan kan worden onder burgerschap en wat in ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ daadwerkelijk wordt nagestreefd, zal in hoofdstuk 3 de spanningsrelatie tussen autonomie (ruimte voor een eigen taakopvatting) en controle (toezicht door de inspectie) worden uitgediept. Bovendien zal aan de orde komen: het kader waarop de Onderwijsinspectie toeziet op naleving van de wettelijke verplichting te doen aan

burgerschapsvorming en de theoretische voorspelling van de prestatieparadox. De hierbij geldende deelvraag luidt als volgt:

(2) Welke ruimte krijgen scholen voor een eigen aanpak van burgerschapsvorming?

Aan het eind van dit hoofdstuk zullen beide concepten van autonomie en controle, samen met de werkelijke aanpak van burgerschapsvorming, geplaatst worden in een causale veronderstelling. Dit schema geldt als basis voor de twee daaropvolgende hoofdstukken. Daarin zal geanalyseerd worden hoe de concepten zich in werkelijkheid voordoen. In het vierde hoofdstuk geldt daarbij de feitelijke aanpak van burgerschapsvorming door basisscholen als aandachtspunt. In hoofdstuk 5 ligt de focus vervolgens op de twee andere concepten, die beide mogelijkwerwijs een sturende werking hebben op de daarvoor besproken aanpak van burgerschapsvorming. De volgende deelvragen gelden in deze hoofdstukken:

(3) Welke aanpak van burgerschapsvorming hebben basisscholen inmiddels ontwikkeld?

(4) Welke rol hebben de taakopvatting van de basisschool en het toezichtkader van de Onderwijsinspectie gespeeld bij de bepaling van een schooleigen aanpak van burgerschapsvorming?

De benodigde gegevens voor analyse op en beantwoording van deze vragen zijn afkomstig van een zestal interviews met directeuren van scholen in het primair onderwijs, die zijn gehouden in de periode april/mei van dit jaar. In de selectie van de respondenten is rekening gehouden met de verscheidenheid in grondslagen die het Nederlandse onderwijsstelsel kenmerkt. Gesproken is met directeuren in het openbaar, bijzonder algemeen en bijzonder confessioneel onderwijs. In de uitwerking en observaties is vervolgens rekening gehouden met deze achtergrond. Voor verdere uitleg en verantwoording omtrent de methode van onderzoek verwijs ik u graag naar het begin van hoofdstuk 4.

Als besluit van dit rapport zal in hoofdstuk 6 worden teruggekomen op de voornoemde hoofd- en deelvragen en zal een korte discussie plaatsvinden over de generaliseerbaarheid en verdere betekenis van de uitkomsten. Al met al zal met deze onderzoeksopdracht blijken of basisscholen ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ zien als uitdagende *taak* of toch meer als betekenisloze *last*.

H 2: Onderwijs in burgerschap

In dit hoofdstuk zal het begrip ‘burgerschap’ centraal staan. Allereerst zal behandeld worden wat onder het begrip verstaan kan worden en welke interpretatie voor de hedendaagse samenleving de voorkeur geniet. Hierna zal deze interpretatie gehouden worden tegen de bedoelingen van ‘Actief burgerschap en sociale integratie’, er zal blijken dat deze niet volledig overeenkomen. Tot slot zal een indeling met drie domeinen behandeld worden, die scholen kan verhelderen wat te doen met burgerschapsvorming.

2.1 *Burgerschapsconcept*

Burgerschap is een ruim, wellicht zelfs ‘vaag’ te noemen, maar populair begrip in het Nederlandse publieke debat. Misschien wel juist vanwege het veelzijdige karakter geniet het zoveel populariteit (Van Gunsteren, 2003). Wat ze alle vrijwel gemeen hebben, is dat het gaat om bepaalde deelname van een burger aan een gemeenschap. Ook kan gesteld worden dat bij de deelname bepaalde rechten en plichten horen (Marshall, 1950). Echter, hoe ver de deelname reikt en welke rechten en vooral plichten de burger heeft, verschilt per opvatting. Er zit een keuze in de afbakening van de voorzieningen: wat behoort ertoe? Wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een rechtstatelijke gemeenschap, dan zijn rechten als stemrecht, recht op gelijke behandeling en eerlijke rechtsgang voor alle staatsburgers te benoemen. Als wordt uitgegaan van de verzorgingsstaat als gemeenschap, dan heeft de staatsburger ook recht op bescherming tegen armoede, ziekte of werkloosheid. Bijbehorende plichten voor een staatsburger zijn dan het betalen van belasting of verzekeringspremie en het doen aan scholing.

Interessanter nog dan de voorzieningen, is de vraag in hoeverre gesproken kan worden van een gemeenschap en gemeenschappelijkheid. De moderne burger leeft immers niet in een duidelijk afgebakende gemeenschap, maar in een bonte geïndividualiseerde samenleving. De samenleving of *Gesellschaft* (Tönnies, uit: Ossewaarde, 2006b) bevat een veelheid aan gemeenschappen met elk zijn eigen rechten en plichten. Waar eerst in de gemeenschap duidelijk een geschiedenis gedeeld werd door de deelnemers en uniforme tradities en gebruiken bestonden, zijn de burgers in de *Gesellschaft* geëmancipeerde en autonome individuen met diverse achtergronden. De banden die de deelnemers onderling hebben zijn niet rigide, maar komen voort uit tijdelijke afhankelijkheden. Ze delen – voor bepaalde tijd – belangen, ideeën of waarden en hebben zich derhalve verenigd.

Wanneer en hoe burgers een band aangaan, bepalen ze zelf, zo beziet Tönnies. De band bestaat niet sowieso vanuit een algemeen gemeenschapsbesef. In strikte zin is zelfs geen sprake van een dergelijk besef in een *Gesellschaft*; de geëmancipeerde en autonome burger trekt zijn eigen pad. Door het ontbreken van dat besef, is de fundamentele vraag gerechtvaardigd, of met een *Gesellschaft* als gemeenschap wel sprake kan zijn van zoiets als burgerschap (Ossewaarde, 2006b). Burgerschap wordt immers beschreven vanuit bepaalde tradities en gebruiken, welke juist in een *Gesellschaft* ontbreken.

Zolang echter minder strikt wordt vastgehouden aan het begrip van gemeenschap, is toch enige burgerschapsbepaling in de moderne Nederlandse samenleving mogelijk en wel via drie wegen. Ten eerste kan worden benadrukt wat nog als gemeenschappelijk schijnt te gelden. Zo is, vanuit een liberale opvatting, vast te stellen dat staatsburgers staatsrechtelijke rechten en plichten gemeenschappelijk hebben. Daarbij kan bovendien, vanuit een republikeinse opvatting, worden aangenomen dat enkele gebruiken en waarden nog steeds in grote mate gedeeld worden, de zogenaamde deugden (WRR, 1992, p. 18). Ten tweede is een neo-republikeinse uitweg mogelijk: we moeten burgerschap voorstellen als *self-governing citizenship* (Ossewaarde, 2006b, pp. 211-212). De burger kan, als *citoyen*, actief bijdragen aan de politieke gemeenschap in de samenleving. Ten slotte is het mogelijk de samenleving te zien als één grote gemeenschap waarbinnen de burger aan alles kan deelnemen – de communitaristische opvatting.

2.2 Neo-republikeins burgerschap

Wat betreft de wettelijke verplichting voor bevordering van actief burgerschap wordt uitgegaan van de tweede opvatting van het burgerschapsbegrip, het neo-republikeinse burgerschap. De minister van OCW stelt namelijk burgerschap te zien als ‘de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren’ (CFI, 2006, p. 2). Het gaat dus om het actief meedoen aan de gemeenschap.

Daarmee sluit de minister zich tevens aan bij de WRR, die al in 1992 onder leiding van politiek en rechtsfilosoof Van Gunsteren vaststelde dat *eigentijds burgerschap* draait om de actieve bijdrage van de burger aan de gemeenschap, om het *meedoen*. Ook in studies van de Europese Commissie, die uitgaan van *responsible citizenship*, staat het meedoen (*active participation*), naast *political literacy* en *certain attitudes and values*, centraal (Eurydice, 2005, pp. 9-10).

Veel wordt, zo kunnen we nu wel vaststellen, tegenwoordig uitgegaan van het neo-republikeinse burgerschapsbegrip. Van Gunsteren geeft in het WRR-rapport aan hoe we dit begrip *eigentijds* moeten interpreteren. Het neo-republikeins burgerschap bevat in feite

elementen van drie vroegere concepties: het is een mix van gemeenschaps-, republikeins- en individualistisch denken (WRR, 1992, pp. 18-20). Het gemeenschapsdenken komt tot uiting in de *deelname* van de burger aan een publieke gemeenschap, de republiek. In die gemeenschap is de burger *bereid* zich te houden aan republikeinse deugden, aan debat, redelijkheid, democratie, keuze, pluraliteit en zorgvuldig beperkt gebruik van geweld. De individuele burger, tot slot, heeft burgerschap als ambt en heeft hiervoor het *vermogen* door vorming door de overheid¹. De eerder genoemde zienswijze door de minister past vrijwel precies op deze uitleg, die burgerschap ziet als: deel uitmaken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan leveren en hiertoe bereid en vermogend zijn.

In later werk komt Van Gunsteren (2003) terug op het begrip ‘burgerschap’, dit maal in de context van het integratiedebat. In ‘Een filosofische kijk op burgerschap’ benadrukt Van Gunsteren het ‘meedoen’ als centraal onderdeel van burgerschap en maakt hij een indeling in drie perspectieven: het *mogen*, *willen* en *kunnen* participeren door burgers in de publieke gemeenschap. Deze drie perspectieven lijkt sterk op de drie bovengenoemde concepties en wel als volgt. Mogen participeren betekent dat burgers gelijkwaardig zijn en recht hebben op een gelijke behandeling. Burgers ontvangen deze rechten, maar houden zich er zelf ook aan (oftewel plichten). Dit perspectief komt overeen met het gemeenschapsdenken. Het willen participeren gaat om het ervaren van *membership*, het gevoel van erbij horen en deel uitmaken van de gemeenschap. De republikeinse deugden komen hierin terug. Het kunnen participeren ten slotte, geeft aan dat burgers bepaalde competenties moeten bezitten om in gezamenlijkheid vorm te kunnen geven aan het publieke leven. Hierbinnen zijn zowel een onbelemmerde toegang tot de politieke arena als representativiteit van besluitvorming belangrijk. Dit sluit aan op het individualistisch denken van neo-republikeins burgerschap.

2.3 *Burgerschapsvorming*

De derde conceptie van het neo-republikeinse burgerschapbegrip bepaalde dat het vermogen van de individuele burger tot de ambtsvervulling van burgerschap aangeleerd wordt door de overheid. Het kunnen participeren schreef voor dat burgers bepaalde competenties aangeleerd moeten krijgen om mee te kunnen doen. Dit is de kern van ‘burgerschapsvorming’ – het vormen van individuen tot burgers die mee kunnen doen in de publieke gemeenschap, tot burgers die hun ambt kunnen vervullen. Maar ook het eerste en tweede concept van burgerschap komen mogelijk terug in burgerschapsvorming: evenals

¹ Uit deze uitleg volgen een aantal kernelementen van neo-republikeins burgerschap. Deze zijn als bijlage in een tekstvak weergegeven (bijlage 1).

competenties, kunnen houdingen om te willen participeren en het laten (als in: anderen mogen) participeren in de publieke gemeenschap aandacht genieten binnen de vorming.

2.4 Actief burgerschap én sociale integratie

De competenties en houdingen voor burgerschap zijn terug te vinden in de verplichte aandacht voor actief burgerschap. Zoals de minister stelde, gaat het om het vormen van een bereidheid en vermogen bij burgers om deel te nemen. Echter, aan de wetswijziging is, naast actief burgerschap, een tweede begrip toegevoegd: *sociale integratie*. Dit begrip wordt door de minister ingevuld als ‘een deelname van burgers aan de samenleving, in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur’ (MOCW, 2006, p. 2). Daarmee is de wetswijziging een bredere eis aan burgers en aan burgerschapsvorming dan het zou zijn met enkel actief burgerschap. Naast op deelname aan de publieke gemeenschap, moeten burgers voorbereid worden op deelname aan de samenleving. Dit vraagt meer van de burger: niet alleen vaardigheden en houdingen om te participeren, maar ook vaardigheden en houdingen om te kunnen samenleven volgens Nederlands gebruik. De minister stelt ermee, aldus Bron (SLO, 2006a, p. 19), ‘de sociale en culturele kanten van burgerschap centraal’.

De minister lijkt er veel aan gelegen dit tweede deel terug te laten komen in de burgerschapsvorming door scholen, zo blijkt uit de toelichting op de wetswijziging. ‘Bepaalde maatschappelijke verbanden, zoals de buurt of de familie, hebben aan belang ingeboet’ (MOCW, 2004a, p. 13). Andere mogelijkheden om een kind wegwijz te maken in de samenleving dan de school waarop het zit, zijn er nogal eens niet. De rol van de school op dit gebied is daarmee voornameer dan ooit; het is tegenwoordig dé plek om burgers te vormen: ‘Scholen hebben de opdracht hun leerlingen voor te bereiden op deelname aan de pluriforme samenleving’ (CFI, 2006, p. 2).

Burgerschapsvorming heeft door de ‘sociale integratie’ een breed takenpakket gekregen. Dit blijkt ook uit de koersdocumenten van de minister. Er zal sprake zijn van een ‘bijdrage van het onderwijs aan het bevorderen van integratie, sociale cohesie en actief burgerschap’ (MOCW, 2004a, p. 9). De school is daarbij voor kinderen ‘een oefenplaats’, want ‘de school brengt burgerschap en integratie ook zelf in de praktijk’ (Inspectie van het Onderwijs, 2006b, p. 8). Dat kan gelden op drie niveaus: in de school, buiten de school en in de samenleving (SLO, 2006b, p. 11).

Ook in de kerndoelen van de minister is burgerschapsvorming terug te vinden, ondermeer bij het domein ‘Oriëntatie op jezelf en de wereld’ voor het primair onderwijs en bij ‘Mens en

Maatschappij’ voor het voortgezet onderwijs (SLO, 2006a, pp. 11-13). Scholen moeten leerlingen onderwijzen over staatsinrichting, geestelijke stromingen, historische gebeurtenissen en soortgelijke algemene kennis. Ook is er aandacht voor waarden, normen en democratische grondbeginselen en worden vaardigheden en houdingen aangeleverd. Al met al kan gesteld dat burgerschapsvorming wordt voorgesteld als inhakend op veel doelen en taken van de school: van omgangsvormen tot ‘echte’ lessen en van levensbeschouwing tot geschiedenis.

2.5 *Burgerschapsvorming in drie domeinen*

Door de brede voorstelling van burgerschapsvorming dreigt onduidelijk te worden wat scholen daadwerkelijk kunnen doen aan actief burgerschap. In remedies ertegen is voorzien door de minister met de zogenoemde ‘handreikingen’ (CFI, 2006, p. 4) of ‘voorlichtingsactiviteiten’ (TK, 2006-2007, 29666-14). De diensten van Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) zijn hier een van, maar bijvoorbeeld ook de verzameling ‘good practices’ en ‘uitgangspunten’ van de KPC Groep (2003). Vanuit het SLO, het nationaal expertisecentrum op het gebied van doelen, inhouden en organisatie van leren (SLO.nl, 2007), is onder andere een standaard leerplankundig model voor de implementatie van burgerschapsvorming in de klas uitgegeven. Dit model is opgebouwd aan de hand van drie domeinen: *democratie*, *participatie* en *identiteit* (SLO, 2006a, pp. 33-38)². Vanuit het eerste domein zouden scholen aandacht kunnen besteden aan de verwachtingen en consequenties die horen bij ons democratisch systeem. Bezien vanuit van Gunsteren’s perspectieven, lijkt het vooral te gaan om de vorming van het mogen participeren. Het tweede SLO-domein, *participatie*, richt zich meer op het meedoen aan de samenleving in brede zin, van klas en buurt tot gemeente en land. Het sluit goed aan op het tweede en derde perspectief van Van Gunsteren: het kunnen en willen participeren. Het domein *identiteit*, tot slot, biedt mogelijkheid om in te gaan op de eigen positionering en persoonlijke opvattingen in relatie tot de gemeenschap. Aangezien het meer te maken heeft met het kennen van jezelf als individu dan als burger, laat zich minder vatten in één of twee perspectieven van Van Gunsteren. Meer zou het gezien kunnen worden als vertrekpunt voor elk van de drie perspectieven. Met de indeling in domeinen zou het voor scholen duidelijker moeten zijn wat van ze verwacht wordt en gemakkelijker moeten zijn om te komen tot aandacht voor ‘Actief burgerschap en sociale integratie’.

² Een overzicht van inhouden van de drie domeinen, zoals door het SLO geformuleerd, is te vinden als bijlage van dit rapport (bijlage 2).

2.6 Deelconclusie

Het begrip ‘burgerschap’ kan op verschillende wijzen worden ingevuld, zo bleek uit dit hoofdstuk, afhankelijk van de afbakening van voorzieningen en afhankelijk van het begrip ‘gemeenschap’. Na individualisering van de burger en de daarmee samenhangende ontwikkeling van de samenleving is namelijk diffuus geworden in welke gemeenschap de burger verwacht wordt deel te nemen. Uitgewerkt is het neo-republikeinse burgerschapsbegrip, waarin de burger actief meedoet aan de publieke gemeenschap, gelijk de uitleg van actief burgerschap door de minister. Desondanks voert de verplichte burgerschapsvorming voor scholen verder, vanwege de toevoeging van ‘sociale integratie’ aan de wetswijziging. Naast actieve deelname aan de publieke gemeenschap, moet de burger ook gestimuleerd worden in deelname aan de samenleving. Burgerschapsvorming is daarmee een breed takenpakket geworden. De behandelde domeinen kunnen daar enige duidelijkheid in geven.

H 3: Ruimte voor de school

Eerder in dit rapport is naar voren gebracht dat scholen sinds een jaar wettelijk verplicht zijn aandacht te besteden aan ‘Actief burgerschap en sociale integratie’. Ook werd al genoemd dat scholen tamelijke ruimte hebben deze opdracht in te vullen. In dit hoofdstuk zal aangegeven worden hoe en waarom deze ruimte wordt gegeven door de wetgever. Tegenover het geven van ruimte aan scholen, staat een zekere mate van controle op de invulling ervan. Hoe deze controle zich verhoudt tot de gegeven ruimte en meer specifiek hoe wordt toegezien op actief burgerschap, zal blijken in het tweede deel van dit hoofdstuk. Daarbij zal ook de theorie van de prestatieparadox worden behandeld. Tot slot zal een causale veronderstelling worden opgesteld, die schematisch de verwachte relaties tussen autonomie en controle enerzijds en de invulling van burgerschap anderzijds, weergeeft.

3.1 Autonomie

Autonomie is een belangrijke pilaar waarop het hedendaagse overheidsbeleid ten aanzien van onderwijs steunt. De minister treedt terug, om onderwijsinstellingen de ruimte te geven hun onderwijs vorm te geven. Dit blijkt ondermeer uit de Beleidsnotitie governance van het ministerie van OCW: *Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren* (MOCW, 2005). Eenzelfde streven laat het motto van het beleidsplan voor het primair onderwijs tot 2010, de Koers Primair Onderwijs, zien: *Ruimte voor de school*. In de nieuwe opzet geeft het kabinet enkel nog ‘de richting en de hoofdlijnen’ aan (MOCW, 2004a, p. 7), waarna scholen verder de ruimte hebben om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. De opzet past binnen een bredere tendens in het openbaar bestuur, die van *governance*. Daarin worden, op punten waar het kan, verantwoordelijkheden overgedragen binnen de eigen hiërarchische structuur (decentralisatie) of buiten de organisatie gelegd (privatisering of uitbesteding) (zie o.m. Bovens, 1998 en Bovens en Scheltema, 1999). Het doet de rol van de overheid veranderen van primair uitvoerende instantie in een meer coördinerende actor. De werkwijze verandert daarmee ook: ‘in plaats van een intensieve, vaak gedetailleerde sturing zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling’ (TK, 2003-2004, 29362-1, p. 8). Door Osborne en Gaebler (1992) werd dit al aangeduid als een (noodzakelijke) overgang van *rowing* naar *steering*.

Maar niet alleen de rol van de overheid verandert. Ook de overige spelers in het netwerk krijgen een nieuwe rol: ze krijgen een bepaalde *verantwoordelijkheid* en worden op de invulling ervan aangesproken door overheid en omgeving. Inzet bij de overdracht is een

betere benutting van het talent van de professionals binnen de school (MOCW, 2004a, p. 16), er werd ‘in de rolverdeling tussen de betrokken partijen onvoldoende gebruikgemaakt van hun inhoudelijke betrokkenheid en inspiratie om het onderwijs te verbeteren (MOCW, 2005, p. 4). Of meer algemeen, ‘het potentieel van de civil society’ (Tweede Kamer, 2003-2004, 29362-1, p. 7) moet beter benut worden. En dat potentieel wordt beter gebruikt wanneer betrokken partijen, binnen kaders (waarover later meer), in redelijke mate autonoom zijn.

3.2 Vrijheid van onderwijs als grondrecht

Buiten de moderne politieke hang naar een eigen verantwoordelijkheid is binnen het onderwijs eigenlijk al sinds jaar en dag sprake van een tamelijke beleidsruimte voor de aanbieders ervan. De ruimte komt voort uit de grondwettelijk bepaalde vrijheid van onderwijs. In de Nederlandse Grondwet staat: ‘Het geven van onderwijs is vrij’ (GW art. 23, lid 2). Scholen kunnen zodoende het onderwijs inrichten conform hun eigen taakopvatting, die gebaseerd kan zijn op een bepaalde levensbeschouwing of pedagogisch-didactische methodiek. De onderwijsvrijheid heeft Nederland een kleurrijk palet aan scholen opgeleverd. Zo kennen we ondermeer protestantse, katholieke en islamitische scholen, maar ook Dalton-, Montessori- en Freinet-scholen.

In tegenstelling tot de eerder genoemde ruimte voor de school door autonomie, die vanuit effectiviteitsredenen wordt gegeven, gaat het bij deze ruimte voor het geven van onderwijs conform de eigen taakopvatting, om een grondrecht. En deze taakopvatting mag niet teveel met regels worden beperkt, zo stelt de grondwetgever: ‘de eisen van deugdelijkheid [...] worden bij de wet geregeld, met inachtneming [...] van de vrijheid van richting’ (GW art. 23, lid 5). Wanneer gesproken wordt over de algemene koers van het onderwijs, onderkent de minister deze vrijheid: ‘Bij een sector die [...] zelf beslist over de manier waarop het onderwijs aan kinderen wordt ingericht, past geen overheid die zich in detail bemoeit met hoe scholen dit doen’ (MOCW, 2004a, p. 8). Verregaande eisen omtrent de invulling van onderwijs kan de minister dus niet doen. Dit geldt ook voor ‘Actief burgerschap en sociale integratie’, zoals hierna zal blijken.

3.3 Controle

Bij het geven van autonomie aan scholen past ook een zekere mate van controle. De eigen verantwoordelijkheid mag niet leiden tot een ‘democratisch vacuüm’ (Tweede Kamer, 2003-2004, 29362-1, p. 9). ‘Beleidsruimte geven en verantwoording afleggen zijn onlosmakelijk

met elkaar verbonden’, aldus de minister van OCW (2004a, p. 9). De redelijk autonome school dient verantwoording af te leggen over de invulling van de ruim geformuleerde onderwijsbedoelingen van de minister (zoals verwoord in de koersdocumenten en de kerndoelen). Deze verantwoording geschiedt op twee manieren. Allereerst gaat deze via de relatie overheid – school, de zogenaamde verticale verantwoording. Deze toezichtrelatie was in de oude opzet ook al aanwezig, maar is veranderd met de introductie van eigen verantwoordelijkheid. Het toezicht gaat uit van de door de school gestelde uitgangspunten en ambities, in plaats van algemene normen: het zogenaamde ‘toezicht op maat’ (MOCW, 2004a, p. 20). De controle wordt uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs, een specifiek op onderwijskwaliteitscontrole toegerust organisatieonderdeel van het ministerie van OCW en is bij wet geregeld.

Naast de verticale relatie is ook sprake van een horizontale verantwoordingsrelatie, oftewel controle door ouders en directe omgeving van leerlingen en school. Ook zij houden de prestaties van de school in het oog. Zo hebben ze de mogelijkheid om de school aan te spreken op het aangeboden onderwijs of om het af te rekenen door middel van andere schoolkeuze.

Dergelijke controle is mogelijk door informatieverstrekking vanuit de Onderwijsinspectie. De opdracht van de inspectie is daarmee driedelig, aldus Ehren (2006, pp. 58-61): naast toezicht op kwaliteit en proportioneel toezicht bestaat ook controle door het afgeven van een openbaar oordeel. Waar de eerste twee onderdelen een rechtstreekse feedback vanuit de inspectie betreffen, werkt de derde via het marktprincipe. Ouders wordt via Internet informatie verschaft over de schoolprestaties; scholen zullen hierbij goed voor de dag willen komen en zetten zich in voor een betere beoordeling.

Ondanks de goede bedoelingen, werkt in de praktijk momenteel slechts het eerste onderdeel van toezicht, zo concludeert Ehren. Minder toezicht na goede prestaties (het proportionele toezicht) wordt door scholen niet zomaar als beloning gezien. ‘Verdiende autonomie’ (aldus de minister, 2004a, p. 54), lijkt niet aan de orde te zijn. Scholen ervaren de inspectie vaak als positief voor hun schoolontwikkeling (Ehren, 2006, p. 119). Ook het openbaar oordeel lijkt niet goed te werken: de door de inspectie gepubliceerde resultaten sluiten niet aan op de wensen van de ouders (Ehren, 2006, p. 69) en worden daardoor weinig gebruikt. Van toezicht op kwaliteit is wel sprake: ‘in alle onderzochte scholen werden (in meer of mindere mate) verbeterprocessen doorgevoerd naar aanleiding van het inspectiebezoek’ (Ehren, 2006, p. 120).

3.4 Toezicht op burgerschapsvorming

In de vorige paragraaf werd gesteld dat de controle op scholen momenteel wordt gerepresenteerd door het toezicht op kwaliteit door de onderwijsinspectie. Dit kwaliteitstoezicht houdt in dat scholen beoordeeld worden op basis van een vooraf opgesteld waarderingskader (Toezichtkader, zie Wet op het onderwijstoezicht, art. 12) en dat feedback gegeven wordt op sterke en zwakke punten (Ehren, 2006, p. 58). Laten we nu eens kijken naar het deel van het waarderingskader (toezichtkader) dat geldt voor burgerschapsvorming. Een notitie ‘Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie’ is in mei 2006 uitgegeven door de onderwijsinspectie. Daarnaast is een brochure ‘Toezicht op Burgerschap en Integratie’ verstuurd naar alle onderwijsinstellingen. In deze stukken wordt duidelijk gemaakt dat de onderwijsinspectie op twee kwaliteitsindicatoren de burgerschapsvorming op scholen zal beoordelen. De eerste indicator betreft de zogenaamde ‘kwaliteitszorg’. Het houdt in dat de inspectie kijkt welke visie de school ontwikkeld heeft voor zorgdraging van de wettelijke opdracht. Met de tweede indicator, ‘onderwijsaanbod’, wordt bezien op welke wijze burgerschapsvorming wordt aangeboden in de klas. Kort gezegd, controleert de inspectie *wat* scholen doen aan burgerschapsvorming en *hoe* ze dat doen.

Voor beide indicatoren heeft de inspectie vier ‘punten van aandacht’ opgesteld³. Interessant daarbij te constateren, is de benoeming van zogenaamde ‘basiswaarden’ bij de indicator onderwijsaanbod (zie bijlage 4). De inspectie controleert of de school deze ‘basiswaarden’ en ‘de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtstaat’ bevordert (Inspectie van het onderwijs, 2006a, p. 8). Af te vragen valt, of benoeming van basiswaarden in een toezichtkader niet conflicteren met de gewenste richting van eigen verantwoordelijkheid voor scholen en nog meer met de vrijheid van onderwijs. Bij iets fundamenteels als een waardenstelsel, waarover scholen vanuit hun levensbeschouwing of pedagogisch-didactische opvatting wezenlijk anders kunnen denken, is het wellicht niet *tactisch* om het ‘gemeenschappelijke’ vooraf te benoemen. Er bestaat gerede kans dat scholen zich (deels) laten sturen door deze ‘basiswaarden’. Dit zal worden meegenomen in het verdere onderzoek.

3.4.1 Prestatieparadox

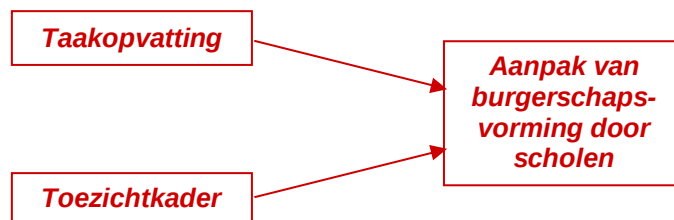
Buiten de benoeming van ‘basiswaarden’, kan ook in meer algemene zin een sturende werking uitgaan van het opgestelde toezichtkader. Deze sturing is te voorspellen vanuit de theorie van de prestatieparadox (Van Thiel en Leeuw, 2002). Deze paradox schetst de

³ Zie bijlage 3 voor deze aandachtspunten.

mogelijkheid van mindere of verminderende waarde van toezicht op basis van een beperkte set indicatoren. De set is bedoeld om prestaties te verbeteren, maar heeft mogelijk juist mindere prestaties tot gevolg. Dit komt doordat de (beperkte) meting niet goed (of steeds minder) de feitelijke prestatie weergeeft, iets waarop de uitvoerende anticipeert. Het krijgt, aldus Van Thiel en Leeuw, vorm in een viertal processen: het positieve leereffect, het perverse leereffect, het selectiemechanisme en verzwijging. De uitvoerende wordt minder vatbaar voor de signalen die voortkomen uit het toezicht, de uitvoerende zal zich primair richten op de gemeten activiteiten, hij zal daarbinnen vooral de activiteiten ondernemen die goede scores opleveren en hij zal mogelijk proberen tegenvallende prestaties te verzwijgen. Hoe meer deze effecten optreden, hoe minder kloppend het beeld bij de toezichthouder is van de prestaties van de uitvoerende. Dat dergelijke leereffecten ook kunnen voorkomen in de onderwijssector, vermoeden zowel de verantwoordelijke minister als onderzoeker Ehren. De minister spreekt uit dat scholen het toezichtkader kunnen ervaren als ‘een blauwdruk’, waarbij afwijking ervan een negatieve beoordeling tot gevolg heeft (MOCW, 2004a, p. 16); Ehren (2006, p. 129) ziet een kans op bedoeld en onbedoeld strategisch gedrag op het waarderingskader. In het verdere onderzoek zal getoetst worden of dergelijk gedrag op het toezichtkader in het geval van ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ optreedt.

3.5 Causale veronderstelling

De opzet met ruime kaderstelling door de overheid is een ‘evenwicht tussen ruimte en rekenschap’ (MOCW, 2004a, p. 54). Strategisch gedrag, voortkomend uit de hierboven geïntroduceerde prestatieparadox, heeft verstoring van de balans tussen autonomie en controle tot gevolg. De eigen verantwoordelijkheid die door de minister werd beoogd, wordt niet ten volle gerealiseerd. De ruimte die voor schoolbestuurders en docenten was bedoeld, wordt deels ingevuld door de onderwijsinspectie. De scholen bepalen niet volledig autonoom hun eigen aanpak van burgerschapsvorming; ze worden gestuurd door de Onderwijsinspectie. Anderzijds is voorstelbaar dat scholen enkel op basis van de eigen taakopvatting invulling geven aan de wettelijke opdracht van ‘Actief burgerschap en sociale integratie’. Ze laten zich dan niet sturen door de bedoelingen en de abstract opgestelde doelen van ‘Actief burgerschap en sociale integratie’, maar vooral door eigen levensbeschouwing of methoden. Wezenlijke veranderingen zullen dan naar verwachting uitblijven. Deze invloed van beide motieven om te werken aan een schooleigen aanpak kan als volgt causaal worden uitgedrukt:



3.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is toegewerkt naar bovenstaand causaal schema. Duidelijk is geworden dat scholen tamelijke beleidsruimte van de minister krijgen in wat voor aandacht ze besteden aan ‘Actief burgerschap en sociale integratie’, zowel vanuit een rolverdeling met eigen verantwoordelijkheid als vanuit de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs. Anderzijds wordt op goede benutting van de ruimte toegezien door de Onderwijsinspectie. Mogelijk is het daarbij gehanteerde toezichtkader te expliciet, waardoor het scholen stuurt in hun eigen aanpak en het ze beperkt in de eigen ruimte. Evenwel is het mogelijk dat de eisen juist te ‘vaag’ zijn, waardoor scholen hoofdzakelijk de eigen taakopvatting laten terugkomen binnen actief burgerschap. In de twee volgende hoofdstukken zal worden bepaald hoe scholen daadwerkelijk omgaan met ‘Actief burgerschap en sociale integratie’.

H 4: ‘Burgerschap’ op de basisschool

In de twee voorbije hoofdstukken is een theoretische en beleidsmatige basis gegeven van het begrip ‘burgerschap’ en is beschreven welke ruimte voor scholen bestaat om een eigen aanpak van ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ op te stellen. In dit hoofdstuk zal geanalyseerd worden welke invulling scholen in werkelijkheid geven aan burgerschap, gevat in een drietal observaties. De observaties komen voort uit zes interviews die in de weken rond de meivakantie voor scholen (weken 17 en 19) hebben plaatsgehad met de directeuren van zes basisscholen. Naast de invulling van burgerschap is met hen ook gesproken over de ruimte die ervaren wordt omtrent ‘Actief burgerschap en sociale integratie’. De bijbehorende observaties zullen in dit hoofdstuk worden genoemd, maar worden uitgewerkt in het volgende hoofdstuk. Nu eerst zal worden toegelicht welke methode van onderzoek is toegepast.

4.1 *Methode van dataverzameling*

De gesprekken met de directeuren hadden tot doel helder te krijgen hoe drie eerder besproken concepten zich laten uitwerken op de school:

- De invulling van actief burgerschap;
- De rol die de taakopvatting van de school heeft gespeeld bij die invulling;
- De rol die het toezichtkader van de Onderwijsinspectie daarbij heeft gespeeld.

Deze drie concepten zijn in het voorgaande hoofdstuk opgenomen in een causale veronderstelling. Nadat helder is geworden hoe de concepten uitwerken op school, kan ook worden gezien in hoeverre deze schematische weergave zich in werkelijkheid voordoet. Deze terugkoppeling zal plaatsvinden in de conclusies.

De interviews kenden een semi-gestructureerd karakter. In beginsel werd gewerkt vanuit een standaard vragenlijst, die overeenkomstig de drie concepten was opgebouwd uit drie delen: invulling burgerschap, rol taakopvatting en rol toezichtkader⁴. Door de lijst op deze wijze op te bouwen, kon volledigheid van het gesprek (Steehouder e.a., 1999, p. 432) worden nagestreefd: alle drie centrale concepten worden immers besproken. Echter, niet werd strak vastgehouden aan de vragenlijst. Zo werd de respondent vrijelijk in gelegenheid gesteld zijn mening duidelijk te maken of de gang van zaken te expliciteren. Soms werden ook, buiten de lijst om, vragen ter verdieping gesteld, om de situatie nog beter helder te krijgen. Af en toe werden vragen geschraapt, wanneer de respondent bij een eerdere vraag reeds antwoord had

⁴ De vragenlijst is opgenomen als bijlage (bijlage 5).

gegeven op die vraag. Op bovenbeschreven wijze werd getracht alle relevante informatie naar boven te krijgen.

4.1.1 Selectie

In de selectie van respondenten is aandacht besteed aan de verscheidenheid in grondslagen die het Nederlandse onderwijsstelsel kenmerkt. Hierdoor kan een indicatief beeld verkregen worden of de verplichte aandacht voor burgerschap gevolgen heeft voor de vrijheid om volgens een eigen grondslag het onderwijs in te richten. Daarnaast kan gezien worden of de grondslag van de school gevolgen heeft voor de wijze waarop de burgerschapsvorming wordt ingevuld.

Bij de respondenten is een onderscheid gemaakt in drie groepen: openbaar onderwijsinstellingen zonder bijzondere grondslag (verder aangeduid als: openbare scholen), openbaar onderwijsinstellingen met een bijzondere grondslag op basis van een pedagogisch-didactische methode (verder aangeduid als: algemeen bijzondere scholen) en onderwijsinstellingen met een bijzondere grondslag op basis van een bepaalde levensbeschouwing (verder aangeduid als: confessioneel bijzondere scholen). Binnen elke groep is op twee scholen een interview afgenomen met de directeur (zie onderstaande tabel).

Respondenten ⁵		
Grondslag	Taakopvatting	School / directeur
Zonder grondslag	Openbaar	Geanonimiseerd
	Openbaar	Geanonimiseerd
Algemeen bijzondere grondslag	Dalton	Geanonimiseerd
	Montessori	Geanonimiseerd
Confessioneel bijzondere grondslag	Katholiek	Geanonimiseerd
	Protestants-christelijk	Geanonimiseerd

4.3 Methode van dataverwerking

Van elk interview is kort na het bezoek een uitwerking van de uitkomsten gemaakt⁶. De uitkomsten zijn daarbij onderverdeeld in drie stappen met elk twee punten, die tezamen beschrijven hoe de school omgaat met de verplichte aandacht voor burgerschap: welke mogelijkheden ziet de school, welke wijzigingen treden op en welke verplichtingen worden ervaren vanuit ‘Actief burgerschap en sociale integratie’? In een overzicht:

⁵ De namen van school en directeur zijn in dit rapport geanonimiseerd. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de auteur (voor gegevens: zie voorblad).

⁶ De uitwerkingen zijn te vinden in bijlage 6.

- Mogelijkheden
 - o Eigen idee van actief burgerschap;
 - o Ontwikkelde visie van burgerschapsvorming;
- Wijzigingen
 - o Rol van de taakopvatting;
 - o Veranderingen door actief burgerschap;
- Verplichtingen
 - o Rol van het toezichtkader;
 - o Tevredenheid over actief burgerschap.

Naast de eerder genoemde volledigheid, is ook betrouwbaarheid van de verkregen informatie belangrijk (Steehouder e.a., 1999, p. 432). De uitwerking dient in overeenstemming te zijn met hetgeen de respondent daadwerkelijk weet en denkt. Derhalve is elke uitwerking ter verifiëring opgestuurd naar de desbetreffende directeur. Vanuit enkele reacties zijn nog enige wijzigingen in de uitwerkingen doorgevoerd.

4.4 Methode van data-analyse

Op basis van de uitwerkingen kunnen de uitkomsten worden geanalyseerd. Welke overeenkomsten tussen scholen zijn aangetroffen in mogelijkheden, wijzigingen en verplichtingen? Welke verschillen zijn zichtbaar door toedoen van de taakopvatting? Heeft het toezichtkader invloed gehad op de bepaling? Welk beeld bestaat er op scholen over de verplichtstelling? Oftewel, welke observaties zijn te doen?

De observaties zijn in principe uitspraken die aansluiten op elk van de zes gehouden interviews. Daar waar dit niet het geval is, wordt het binnen de observatie aangegeven. Gezamenlijk vormen de observaties een nagenoeg volledige en betrouwbare weergave van de interviews.

4.5 Observaties

Op basis van de interviews kunnen de volgende observaties gedaan worden:

- Er is op de bezochte scholen sprake van een brede interpretatie van het begrip ‘burgerschap’;
- De visie die op het breed geïnterpreteerde burgerschap is ontwikkeld heeft veelal een abstract karakter;
- De stap van voorgenomen aandacht voor burgerschap naar daadwerkelijke toepassing en alledaags gebruik binnen de school blijkt moeilijk te nemen;

- Burgerschap wordt op de bezochte scholen niet ervaren als een nieuwe eis binnen het onderwijs, maar vooral als eis naar de directie het te vertalen;
- De bezochte algemeen bijzondere scholen lijken de aandacht voor burgerschap te schikken naar de bestaande eigen werkwijze;
- De bezochte confessioneel bijzondere scholen lijken burgerschap te zien als aansluitend op de eigen identiteit;
- Toezicht op kwaliteitszorg van burgerschapsvorming door de Onderwijsinspectie heeft alle directeuren op de bezochte scholen aangezet tot actie;
- Door een deel van de directeuren van de bezochte scholen wordt het voorgenomen toezicht op het onderwijsaanbod door de Onderwijsinspectie als niet wenselijk beschouwd.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal analyse van de eerste drie observaties, die alle ingaan op de invulling van het verplichte burgerschap, plaatsvinden. De vijf overige observaties worden geanalyseerd in het volgende hoofdstuk en beschrijven tezamen de ruimte voor de school om de burgerschapsvorming zelf in te vullen.

4.5.1 Brede interpretatie

De betekenis die op de bezochte basisscholen gegeven wordt aan burgerschap is aanzienlijk breder dan de betekenis die bij de eerder gedane theoretische verwachtingen (zie hoofdstuk 3 in dit rapport) bepaald werd. Burgerschap werd daar beschreven als het actief bijdragen aan de politieke gemeenschap en het kunnen, willen en mogen meedoen (participeren) in die gemeenschap. De geïnterviewde directeuren pakken het begrip breder: allen spreken in zekere bewoording van ‘het staan midden in de maatschappij’ of, nog ruimer, ‘het omgaan met elkaar’. In deze benadering heeft burgerschap zijn bepaling wáár je met elkaar omgaat – namelijk in de publieke gemeenschap – verloren. En daarmee is de eis aan scholen om te doen aan burgerschap een stuk ‘vager’ geworden. Van de tamelijk concrete eis om kinderen voor te bereiden op een politieke rol in de gemeenschap, lijkt het een eis geworden om kinderen op te voeden tot verdraagzame individuen. Een eis die al viel binnen de pedagogische taak van de school.

4.5.2 Veelal abstracte visie

Vanuit de vorige observatie van brede begripsinterpretatie is het goed voorstelbaar, wellicht zelfs logisch te noemen, dat de visie die scholen opstellen omtrent burgerschap vrij abstract is. Burgerschapsvorming als het leren omgaan met elkaar en de omgeving, is te passen op

vrijwel elke activiteit die op de school plaatsvindt. Dit zie je terug in de visies die zijn opgesteld. Aangesloten wordt op de bestaande regels, omgangsvormen, sociaal-emotionele vaardigheidstrainingen, pestprotocollen, lesprogramma's voor allerlei vakken en op de identiteit van de school. Het wordt, zoals een respondent het noemt, 'een brede kapstok'. Vele bezigheden vinden onderdak bij het 'kopje' burgerschap, maar veelal zonder verder uit te bouwen activiteiten. Drijfveer voor het opstellen van visie is dan ook meer dan eens 'dan staat op papier dat we eraan doen'. Of ze daadwerkelijk voldoen aan de verwachtingen en eisen van actief burgerschap wordt met de visie eigenlijk niet goed duidelijk.

4.5.3 Grote stap naar alledaags gebruik

Door de tamelijk abstracte visie omtrent burgerschap is te zien dat de vertaalslag naar concrete aandacht in de klas of in de omgang met elkaar, oftewel naar alledaags gebruik, lastig te maken is. Door de weinige eisen en de geringe uitleg van verwachtingen omtrent actief burgerschap is op de bezochte scholen vaak onduidelijk wat nou écht te doen valt met burgerschap. Eén respondent geeft aan vanuit 'Actief burgerschap en sociale integratie' het discussiëren met elkaar in een grote kring te gaan implementeren. Daarbuiten komt in de gesprekken hoofdzakelijk naar voren dat huidige bezigheden worden benoemd die samenvallen met actief burgerschap en dat aansprekende veranderingen in het alledaags gebruik niet nodig worden bevonden.

4.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk werden drie observaties op de invulling van actief burgerschap door de bezochte scholen geanalyseerd: burgerschap wordt breed geïnterpreteerd als 'het omgaan met elkaar', de visie van burgerschap die daaruit volgt is door aansluiting op een scala aan activiteiten veelal abstract en de vertaalslag naar alledaags gebruik blijkt lastig. Daarmee verschilt de invulling van burgerschap door scholen van de eerder in dit rapport gedane conceptuering van burgerschap. Welke consequenties dit heeft voor het causale schema (zie pagina 21), zal worden besproken in de algemene conclusie.

H 5: ‘Ruimte’ voor de basisschool

In hoofdstuk 4 werden reeds de observaties weergegeven over welke uitwerking de verplichte aandacht voor burgerschap tot nu heeft gehad (en zal hebben) op de bezochte basisscholen. In dit hoofdstuk zal specifiek worden ingegaan op de ruimte die scholen ervaren voor een eigen invulling. Zoals beschreven in hoofdstuk 3, wordt deze enerzijds gegeven door zowel vrijheid van onderwijs als de beleidsnotitie governance en het motto ‘ruimte voor de school’, maar anderzijds begrensd door de controle door de Onderwijsinspectie en bijbehorend gestelde eisen. Rondom dit evenwicht is een vijftal observaties te doen op basis van de gehouden interviews.

5.1 *Burgerschap geen nieuwe opdracht*

De verplichte aandacht voor ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ wordt op de bezochte scholen niet gezien als een nieuwe opdracht waaraan ze moeten voldoen, maar als een bestaande opdracht onder de naam, onder ‘het sausje’ zoals een respondent het noemt, van actief burgerschap. Dat het nu verplicht is, wordt veelal gezien als ‘een politiek issue’ om ‘mee te scoren’. Ze hoeven dan ook niet veel te veranderen: elke school deed feitelijk al aan burgerschap. Wel moet het nog even benoemd worden, zo is het algemene beeld. Deze observatie hangt samen met de eerdere gedane observaties van een brede interpretatie en veelal abstracte visie omtrent actief burgerschap. Door de brede uitleg valt burgerschap samen met het in algemene zin opvoeden van de leerlingen, waar ze alle al aan deden. De nieuwe verplichting om te doen aan burgerschap wordt daardoor op meerdere bezochte scholen vooral geïnterpreteerd als een inspanning voor de directie. Zij moeten een link leggen tussen enerzijds de eisen van hogerhand om te doen aan actief burgerschap en anderzijds de werkwijzen en bezigheden die al bestonden.

5.2 *Burgerschap binnen algemeen bijzonder onderwijs*

De voorgaande observatie, burgerschap is geen nieuwe opdracht aan scholen, is met name in de gesprekken op de twee scholen met een bijzondere grondslag op basis van een pedagogisch-didactische methode uitdrukkelijk naar voren gebracht. Bijgevolg kan, met enig voorbehoud, de volgende observatie gedaan worden rondom invulling van de geboden ruimte voor de school. Op scholen waar sprake is van een speciale pedagogisch-didactische methode die van leerlingen meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid verwacht, lijkt

burgerschap toespitst te worden op deze methode. Het zelf leren maken van keuzes en het omgaan met de keuzes en mogelijkheden van een ander, worden er gezien als belangrijke competenties van burgerschap – dezelfde competenties als die worden nagestreefd in de bestaande ‘wellevendheidslesjes’ en in de gangbare ‘way of life’. Echter, één voorbehoud, of dit voor het merendeel van de algemeen bijzondere scholen zal gelden, is moeilijk uit te spreken op basis van de twee schoolbezoeken.

5.3 *Burgerschap binnen confessioneel bijzonder onderwijs*

Evenals op de algemeen bijzondere scholen, wordt op de bezochte confessioneel bijzondere scholen die vanuit een bepaalde, christelijke levensbeschouwing werken, een perspectief van burgerschap gekozen dat past bij de eigen taakopvatting. Dit lijkt voornamelijk te gelden voor de waarden waarop binnen het onderwijs nadruk wordt gelegd: respect, liefde en broederschap. Evenwel staan deze volgens de respondenten niet ver af van de waarden die in het toezichtkader worden benoemd als ‘basiswaarden’. Om die reden voelt men zich ook niet in vrijheid beperkt door deze lijst. Op scholen met een duidelijke identiteit, op basis waarvan ouders tevens kiezen voor de school, zal ‘de school als oefenplaats’ om kinderen te leren omgaan met mensen met een andere culturele of religieuze achtergrond vermoedelijk moeilijk toe te passen zijn, vanwege het eenzijdige karakter van de leerlingenpopulatie. Echter, zo lang hierbij slechts sprake is van een voorstel voor insteek van actief burgerschap, is deze waarneming onschuldig. Het voert binnen dit onderzoek dan ook te ver hier nu dieper op in te gaan.

5.4 *Toezicht op kwaliteitszorg*

Uit de interviews komt naar voren dat de directeuren zich kunnen vinden in het toezien op kwaliteitszorg bij ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ door de Onderwijsinspectie. Over het algemeen wordt het als goed bevonden dat gecontroleerd wordt op het nakomen van de verplichtingen. De directeuren zijn ook veelal bereid om in het schoolplan in enkele zinnen aan te geven wat de school doet aan actief burgerschap. Wel bestaat daarbij het gevaar dat het enkel wordt opgeschreven ‘omdat het moet’ en dat er feitelijk niet verder wat mee wordt gedaan. Verdere controle op ‘doen wat beloofd wordt’ zou daarom goed zijn. Deze observatie sluit aan op de in hoofdstuk 3 benoemde leereffecten van de prestatieparadox. Het feit of iets wordt gemeten of niet, wordt een belangrijke motivatie om iets te doen of iets te laten schieten. Of met de activiteit verbetering optreedt in de werkelijke prestaties, is daarentegen af te wachten.

5.5 Toezicht op onderwijsaanbod

Tijdens het gesprek is door een aantal directeuren aangestipt dat ze niet verwachten dat er veel op het daadwerkelijke onderwijsaanbod in burgerschap, de tweede indicator in het toezichtkader, zal worden toegezien. Ze denken vooral gecontroleerd te worden op dát ze er aandacht aan besteden, niet op wát ze er precies mee doen. Wanneer de inspectie in de toekomst wel aandacht zal geven aan het onderwijsaanbod bij actief burgerschap, zullen de directeuren vermoedelijk minder coöperatief zijn. Het tweede deel van controle gebeurt overigens vaak wel binnen de koepel waarop de school is aangesloten (Consent, SKOE, VCO). Daarbinnen worden kwaliteitsmetingen gedaan die de prestaties, straks ook van burgerschap, blootleggen en waarover de inspectie wordt geïnformeerd. De resultaten zijn echter, in tegenstelling tot die van het toezicht door de Onderwijsinspectie, voornamelijk bestemd voor intern gebruik, ter verbetering van de eigen prestaties.

5.6 Deelconclusie

Omtrent de ruimte voor de school voor de eigen invulling van actief burgerschap zijn in dit hoofdstuk de volgende observaties gedaan: ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ wordt niet gezien als nieuwe opdracht en daarmee niet als eis van verandering binnen het onderwijs, algemeen bijzondere scholen lijken burgerschap hoofdzakelijk te benaderen vanuit de eigen methode, confessioneel bijzondere scholen vinden burgerschap passen bij de eigen identiteit en toezicht op kwaliteitszorg wordt toegejuicht, terwijl toezicht op onderwijsaanbod door de inspectie vermoedelijk niet als wenselijk wordt beschouwd. Daarmee is in dit hoofdstuk naar voren gekomen dat scholen op dit moment veel ruimte ervaren bij de bepaling van een eigen aanpak van burgerschapsvorming. De taakopvatting klinkt door in de visie, in tegenstelling tot het toezichtkader. Hoe dit valt te relateren aan het eerdere getoetste concept van burgerschap en hoe dit valt te bezien vanuit de bedoelingen van actief burgerschap, zal in het volgende hoofdstuk, de conclusies, duidelijk worden.

H 6: Conclusies en discussie

Nederlanders deden te weinig mee en te weinig met elkaar, luidde het oordeel in 2005. Vanuit dat oordeel is door de wetgever aandacht voor ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ binnen het onderwijs verplicht gesteld. Bij de verplichtstelling kan afgevraagd worden hoe en waarom scholen eraan gevolg geven. In dit onderzoek is getracht hier inzicht in te krijgen. De voorbije hoofdstukken waren opgesplitst volgens een helder stramien van deelvragen: elk hoofdstuk behandelde een deelvraag. In dit laatste hoofdstuk zal een overzicht gegeven worden van de deelconclusies. Voortbouwend op deze deelconclusies zal tevens een antwoord geformuleerd worden op de algemene onderzoeksvraag. Vervolgens wordt ook het in hoofdstuk 3 geïntroduceerde causale schema ingevuld. Als afsluiting geldt een discussie over de waarde van de onderzoeksuitkomsten en de betekenis die daaraan gegeven kan worden.

6.1 *Onderwijs in burgerschap*

In hoofdstuk 2 is stil gestaan bij hoe burgerschapsvorming is opgezet in het onderwijs. Er bleek dat het begrip ‘burgerschap’ op verschillende wijzen worden ingevuld, afhankelijk van de afbakening van voorzieningen en afhankelijk van het begrip ‘gemeenschap’. Na individualisering van de burger en de daarmee samenhangende ontwikkeling van de samenleving is namelijk diffuus geworden in welke gemeenschap de burger verwacht wordt deel te nemen. In het hoofdstuk is de interpretatie van het neo-republikeinse burgerschap verder uitgewerkt. Daarbinnen doet de burger actief mee aan de publieke gemeenschap. Deze interpretatie is gelijk aan de uitleg die de minister geeft aan actief burgerschap: ‘de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren’ (CFI, 2006, p. 2). Naast ‘Actief burgerschap’ wordt met de wetwijziging echter ook aandacht gevraagd voor ‘sociale integratie’. Hierdoor moet de burger, naast actieve deelname aan de publieke gemeenschap, ook gestimuleerd worden in deelname aan de samenleving. Dit maakt burgerschapsvorming tot een breed te interpreteren takenpakket voor de scholen.

6.2 *Ruimte voor de school*

Hoofdstuk 3 werkte toe naar een causaal schema met taakopvatting en toezichtkader enerzijds en invulling van burgerschapsvorming anderzijds. Duidelijk werd dat scholen

tamelijke beleidsruimte van de minister krijgen in wat voor aandacht ze besteden aan ‘Actief burgerschap en sociale integratie’, zowel vanuit een rolverdeling met eigen verantwoordelijkheid als vanuit de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs. Op goede benutting van de ruimte wordt toegezien door de Onderwijsinspectie. Haar toezichtkader bezit het risico tot sturing. Evenwel kan de school worden gestuurd in de eigen aanpak van burgerschapsvorming door de taakopvatting van de school.

6.3 ‘Burgerschap’ op de basisschool

Hoofdstuk 4 stond in het teken van de invulling die door scholen gegeven wordt aan de verplichte burgerschapsvorming. Uit de interviews bleek dat scholen het begrip ‘burgerschap’ breder interpreteren dan zoals beschreven in hoofdstuk 2. Ze zien het veel meer als ‘het omgaan met elkaar’, in plaats van het meedoen in de publieke gemeenschap. De visie op wat te doen met burgerschap die volgt uit deze interpretatie is veelal abstract, doordat aangesloten wordt op een scala aan activiteiten. Ook bleek dat de vertaalslag van voornemen naar alledaags gebruik lastig is.

6.4 ‘Ruimte’ voor de basisschool

In hoofdstuk 5 is de ruimte voor de school voor de eigen invulling van actief burgerschap geanalyseerd. Duidelijk werd dat scholen ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ niet als nieuwe opdracht zien en daarmee niet als eis om het onderwijs te wijzigen. Daarbij bleek dat scholen met een algemeen bijzondere taakopvatting de burgerschapsvorming benaderen vanuit de eigen methode, terwijl de confessioneel bijzondere scholen gelijkenis vinden met de eigen identiteit. De taakopvatting klinkt dus door in de aanpak. Tevens werd in dit hoofdstuk de rol van het toezichtkader geanalyseerd. Vanuit de wetenschap te worden toegezien op kwaliteitszorg, zullen de scholen een visie op burgerschap ontwikkelen. Over toezicht op onderwijsaanbod bestaat op diverse scholen de verwachting dat dit niet (veel) zal gebeuren. Scholen ervaren zich dus weinig beperkt in de bepaling van een eigen aanpak door toedoen van het toezichtkader.

6.5 Sturing door het toezichtkader

Na beantwoording van de deelvragen kan antwoord gegeven worden op de algemene onderzoeksvraag die in de inleiding werd geïntroduceerd. Deze luidde als volgt:

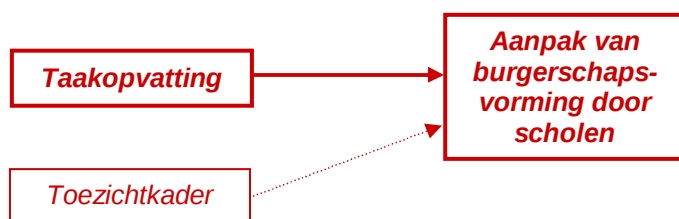
In hoeverre wordt de schooleigen aanpak van burgerschapsvorming gestuurd door het toezichtkader van de Onderwijsinspectie?

Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat van sturing door het toezichtkader van de Onderwijsinspectie op de schooleigen aanpak van burgerschapsvorming weinig sprake lijkt. Hoewel de meeste directeuren aangeven kennis te hebben genomen van de opgestuurde brochure over het toezichtkader, heeft het bij de bepaling wat te doen aan burgerschap geen onmiskenbaar sturende werking gehad. Daarentegen komt de bepaling veelal wel voort uit de taakopvatting van de school. Zowel op scholen met een speciale pedagogisch-didactische methode als op scholen met een levensbeschouwelijke identiteit geldt de taakopvatting als basis voor de aanpak van burgerschapsvorming.

De bevindingen lijken samen te hangen met de brede voorstelling van ‘burgerschap’ door scholen. Immers, door de brede interpretatie is een link met de eigen taakopvatting en de op de school uitgedragen waarden vlot te leggen. En daardoor verwordt de verplichte aandacht voor actief burgerschap tot een onduidelijke eis, waarop de scholen weinig sturing ervaren.

6.6 Causale schema

Bezien vanuit de eerder gedane causale veronderstelling (zie pagina 21), kan vanuit dit onderzoek worden gesteld dat de aanpak van burgerschapsvorming in belangrijke mate wordt bepaald op basis van de taakopvatting van de school, terwijl het toezichtkader van de Onderwijsinspectie slechts marginale sturing op de aanpak kent. De feitelijke gedaante van de causale veronderstelling kan zodoende schematisch als volgt worden weergegeven:



6.7 Discussie

De conclusies van dit onderzoek zijn slechts ten dele generaliseerbaar naar algemeen geldende uitspraken over de invulling van ‘Actief burgerschap en sociale integratie’ door Nederlandse basisscholen. Hiervoor zijn twee redenen te geven. Allereerst is het onderzoek

beperkt geweest tot een klein aantal scholen (N=6). Daardoor is generalisering naar de gehele populatie van Nederlandse basisscholen niet risicoloos. De uitspraak over dominantie van de taakopvatting over het toezichtkader op de invulling van burgerschapsvorming is vanuit de diepgang van de interviews goed te verdedigen. Oftewel, de aard van het causale schema is helder. Echter, verdere precisering van de mate waarin beide invloed hebben op de invulling is moeilijk houdbaar. Dit zou kunnen worden bereikt door middel van een groter onderzoek, wat mogelijk ook meer kwantitatief van aard kan zijn.

Ten tweede dient voorzichtigheid te bestaan wat betreft generaliseerbaarheid over tijd. Het onderzoek heeft plaatsgehad in een vroegtijdig stadium van ‘Actief burgerschap en sociale integratie’. Alle bezochte scholen bevonden zich op het moment van onderzoek nog in de implementatiefase – directie en schoolbestuur waren, met goedkeuring van de inspectie, nog doende de visie in het vierjaarlijks te wijzigen schoolplan op te nemen. Te begrijpen valt, dat de aanpak in de toekomst kan afwijken van de opgestelde visie, bijvoorbeeld na bezoek van de Onderwijsinspectie of door eventuele ‘handreikingen’. Dan wordt de relatie met de eigen taakopvatting mogelijkerwijs minder duidelijk. Maar op dit moment lijkt te gelden dat de door de inspectie gestelde eisen in het toezichtkader, in tegenstelling tot de eigen methode of identiteit van de school, geringe sturing geeft aan de aanpak van burgerschapsvorming.

6.7.1 Betekenis van de uitkomsten

De feitelijke uitwerking van het causale schema ‘toezichtkader/taakopvatting – aanpak burgerschapsvorming’ kan als verrassend worden beschouwd. Kennelijk worden scholen weinig uitgedaagd wat te veranderen ten behoeve van burgerschap. Kennelijk wordt het onderwerp wordt als minder nieuw ervaren dan op rijksniveau verwacht werd, waardoor expliciete verandering van aandacht voor het onderwerp op moment van onderzoek gering is.

De uitkomsten van het onderzoek roepen zodoende de vraag op of de voorgestelde effecten van de wetwijziging (meer aandacht aan meedoen in de publieke gemeenschap en aan integratie tussen verschillende groepen) door de werkwijze van het ministerie, met veel ruimte voor de school, wel te bereiken zijn op de manier als nu gebeurt. Blijkbaar vullen scholen, wanneer ze niet expliciet duidelijk wordt gemaakt ‘wat de bedoeling is’, de aanpak weinig vernieuwend in en blijft de aandacht voor ‘meedoen’ onveranderd.

Om die reden zou naar mijn idee meer gedaan dienen te worden met de inhoudelijke ondersteuning naar scholen of –koepels bij het doen aan ‘Actief burgerschap en sociale integratie’. ‘Een basis voor burgerschap’ van het SLO zou hierbij goed als uitgangspunt kunnen worden genomen. Wel lijkt persoonlijke ondersteuning daarbij, voor de bepaling wat

ze al doen en wat ze nog kunnen uitbouwen, gewenst. Tevens zouden goede projecten op scholen geldelijk kunnen worden ondersteund vanuit het ministerie van OCW.

Wanneer geen verdere steun aan scholen gegeven zal worden rondom actief burgerschap, dan schijnt de verplichte aandacht vooral als betekenisloze last ervaren te worden. Terwijl de vraag naar scholen om kinderen te leren meer en meer met elkaar mee te doen in de publieke gemeenschap ook als uitdagende taak voor het onderwijs gezien kan worden. Maar dan zou wel beter duidelijk moeten worden gemaakt wat van scholen wordt verwacht rondom burgerschap. Want nu blijven veranderingen in aandacht voor goed, eigentijds, verantwoordelijk en actief burgerschap veelal uit.

Literatuur

- Bovens, M.A.P. (1998), *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press;
- Bovens, M.A.P. en M. Scheltema (1999), Rechtstatelijke redeneerpatronen, in: W. Derksen e.a. (red.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR-Rapport 105, Den Haag: Sdu Uitgeverij;
- CFI (2006), *Voorlichtingspublicatie Wet van 9 december 2005*, http://www.minocw.nl/documenten/voorlichtingspublicatie_cfi.pdf;
- Ehren, M.C.M. (2006), *Toezicht en schoolverbetering*, Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Twente, Delft: Uitgeverij Eburon;
- Eurydice (2005), *Citizenship Education at School in Europe*, Brussel: Eurydice European Unit;
- Geurts, P. (1999), *Van probleem naar onderzoek, een praktische handleiding met COO-cursus*, Bussum: Uitgeverij Coutinho;
- Gunsteren, van H.R. (2003), *Een filosofische kijk op burgerschap*, <http://www.forum.nl/trendsite/filosofisch.shtml>;
- Hortulanus, R.P. en J.E.M. Machielse, red. (2002), *Modern burgerschap*, 's Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie bv;
- Inspectie van het Onderwijs (2005), *De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2004-2005*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs;
- Inspectie van het Onderwijs (2006a), *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*, <http://www.minocw.nl/documenten/27850a.pdf>;
- Inspectie van het Onderwijs (2006b), *Toezicht op burgerschap en integratie*, http://www.onderwijsinspectie.nl/Documents/pdf/toezicht_burgerschap_integratie;
- Kabinet Balkenende II (2003), *Meedoen, meer werk, minder regels*, <http://www.minaz.nl/regeringsbeleid/regeerakkoord/pdfs/regeerakkoord2003.pdf>;
- KPC Groep (2003), *Actief burgerschap, good practices*, 's-Hertogenbosch: KPC Groep;
- KPC Groep (2003), *Scholen voor actief burgerschap, uitgangspunten*, 's-Hertogenbosch: KPC Groep;
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship, social class and other essays*, Cambridge: Cambridge University Press;
- Ministerie van OCW (2004a), *Koers Primair Onderwijs, Ruimte voor de school*, <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2004-doc-28790a.pdf>;
- Ministerie van OCW (2004b), *Koers Voortgezet Onderwijs, De leerling geboeid, de school ontketend*, <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2004-doc-28790c.pdf>;
- Ministerie van OCW (2005), *Beleidsnotitie governance, Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*, <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-27761a.pdf>;
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992), *Reinventing Government, how the Entrepreneurial State is transforming the Public Sector*, New York: Penguin Books USA Inc.;

- Ossewaarde, R. (2006a), *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?*, Amsterdam: Uitgeverij SWP;
- Ossewaarde, M.R.R. (2006b), Citizenship in Civil Society?, in: *Journal of Civil Society*, vol. 2, nr. 3, pp. 199-215, g.p.: Taylour & Francis;
- SLO (2006a), *Een basis voor burgerschap, een inhoudelijke verkenning voor het funderend onderwijs*, Enschede: Stichting Leerplanontwikkeling;
- SLO (2006b), *Jonge burgers in het praktijkonderwijs, een basis voor burgerschap*, Enschede: Stichting Leerplanontwikkeling;
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2002-432), *Besluit van 23 juli 2002 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op het onderwijstoezicht*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers;
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2005-678), *Wet van 9 december 2005, houdende opnemng in de Wet op het primair onderwijs [...] van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers;
- Steehouder, M. e.a. (1999), *Leren communiceren, handboek voor mondelinge en schriftelijke communicatie*, Groningen: Wolters-Noordhoff;
- Thiel, S. van en F.L. Leeuw (2002), The performance paradox in the public sector, in: *Public Performance & Management Review*, 25-3, pp. 267-281, Sage Publications;
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003-2004), 29 362-1, *Modernisering van de overheid, Kabinetsvisie 'Andere overheid'*;
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006-2007), 29 666-14, *Voorstel van wet van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt [...] Nederlandse samenleving*;
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992), *Eigentijds burgerschap*, WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij.

Bijlagen

Bijlage 1: Neo-republikeins burgerschap

Het neo-republikeinse burgerschapsbegrip

- *Burger is hij/zij die zowel regeert als geregeerd wordt.*
- *De principiële uitwisselbaarheid van deze posities sluit elke vorm van slavernij uit.*
- *Kernelementen van burgerschap zijn autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit. Waar één of meer van deze elementen ontbreekt, is uitoefening van burgerschap, en dus burgerschap zelf, niet mogelijk.*
- *Een kardinale burgerdeugd is competentie, het zelfstandig en oordeelkundig omgaan met pluraliteit en loyaliteitsconflicten.*
- *Burgerschap is een ambt. Aan de toegang daartoe en aan de uitoefening daarvan worden eisen gesteld.*
- *Burgerschap staat niet boven of onder andere ambten. Het moet in de uitoefening daarvan zijn werking hebben .*
- *Reproductie van burgerschap, het leren wat dit meebrengt en het herijken ervan, vindt tegenwoordig primair plaats in de publieke sfeer zelf. Er is in de maatschappij geen eenheidscultuur die quasi-spontaan burgerschap produceert.*
- *Reproductie van burgerschap is een kerntaak van de overheid. Alle overheidshandelen kan hierop getoetst worden.*
- *Naast bevrijdingspraktijken (toegang tot en voorwaarden voor burgerschap) verdienen vrijheidspraktijken (de kwaliteit van de uitoefening van burgerschap) meer aandacht dan voorheen. Vrijheid is niet alleen voorwaarde voor uitoefening van burgerschap, maar is daarvan ook de uitkomst, de pointe.*

(Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1992, p. 119)

Bijlage 2: Drie domeinen van burgerschap

Domein 1: Democratie

Democratie is zowel een politiek systeem om tot een evenwichtige machtsverdeling te komen als een fundamentele houding en de daaruit voortvloeiende gedragingen van een persoon. Het functioneren van een democratie hangt in sterke mate samen met het democratische gedrag van de burgers die er deel van uitmaken.

In het onderwijs is het aanleren van een democratische houding een belangrijk aspect. Het ontwikkelen van die houding is gebaat bij continuïteit, herhaling en impliciete en expliciete beïnvloeding. Het opdoen van ervaringen is daarbij cruciaal. Die ervaringen kunnen plaatsvinden in de klas, de school of erbuiten. De democratie is gebaat bij burgers die zich betrokken voelen bij de samenleving (op welk niveau dan ook), zich in kunnen leven in de positie van een ander (empathie) en gedrag vertonen dat past in een democratie. Daarvoor dienen burgers naast de juiste houding ook over een breed scala aan vaardigheden te beschikken die voor een belangrijk deel sociaal-communicatief zijn. Democratie gaat ook over keuzes maken. Deze vaardigheid vereist kennis, een kritisch onderzoekende houding, het beoordelen van informatie, inzicht in consequenties van keuzes en besef van de eigen opvattingen.

Domein 2: Participatie

Meedoen aan de samenleving kan zich afspelen op verschillende niveaus (klas, school, vereniging, buurt, stad, regio, land etc) en kan zich richten op verschillende aspecten: economisch, sociaal-cultureel en politiek. Participeren is afhankelijk van motivatie: het willen participeren. Voor de meeste kinderen (en volwassenen) geldt dat zij graag mee willen doen, meedoen in sociale verbanden, meedenken over oplossingen en meebeslissen over zaken die hen aangaan.

Participatie vereist inzicht en vertrouwen in het eigen kunnen. De wil om te participeren komt voort uit een combinatie van belangen (individueel/groep), betrokkenheid bij aspecten van de omgeving of samenleving en een daarop gebaseerd gevoel van verantwoordelijkheid. Betrokkenheid, verantwoordelijkheid en participatie hangen cyclisch met elkaar samen: ze versterken elkaar en zijn voorwaardelijk voor elkaar. Kunnen en willen participeren vraagt om sociaal-communicatieve vaardigheden en een voldoende sterk zelfbeeld om intenties om te zetten in gedrag.

Toch participeren niet alle kinderen (en volwassenen). Processen van uitsluiting leiden ertoe dat sommigen zich niet meer betrokken voelen bij bepaalde sociale verbanden, bijvoorbeeld in de klas. En negatieve ervaringen met participatie zullen de drempel om dit in andere situaties wel te doen, verhogen. Een geleidelijke opbouw en positieve ervaringen zullen daarom bijdragen aan het ontwikkelen en in stand houden van de wil om te participeren.

Domein 3: Identiteit

Er is een constante wisselwerking tussen de identiteit van een persoon en de (sociale) omgeving. De identiteit van een leerling wordt gevormd in de relatie met anderen, terwijl die identiteit weer bepalend is voor de manier waarop de sociale omgeving wordt gepercipieerd. Daarbij is het nodig dat personen sociaal-communicatief vaardig zijn om opvattingen bespreekbaar te maken en deel te kunnen nemen aan gesprekken, discussie en debat over aspecten van de eigen identiteit.

De sociale omgeving waarin identiteitsontwikkeling zich afspeelt, is in toenemende mate pluriform. Dit leidt tot een continu proces van zelfreflectie en positionering. Identiteiten zijn dan ook veranderlijk. Bovendien maken mensen deel uit van meerdere gemeenschappen en kunnen ze zich verbonden voelen met datgene wat in die gemeenschap belangrijk wordt gevonden. Daarbij lopen veel jongeren tegen grenzen aan als deze gemeenschappen te zeer van elkaar afwijken en verschillende eisen stellen. Dit vraagt om flexibiliteit, maar ook het nemen van de verantwoordelijkheid om op een kritische manier te kijken naar deze verschillende gemeenschappen en het eigen gedrag. Gaandeweg leert iemand hoe om te gaan met deze verschillende loyaliteiten. Een leerling zal dan ook een balans moeten vinden tussen enerzijds zelfrealisatie en het leven volgens eigen waarden en normen, en anderzijds de grenzen en beïnvloeding van de omgeving. Dit brengt onzekerheid met zich mee over de eigen opvattingen en gemaakte keuzes. Net als voor participatie geldt voor identiteit dat jongeren moeten leren om te gaan met deze onzekerheden door flexibel en kritisch te zijn en te leren om terug te vallen op een eigen morele basis en gevoel van eigenwaarde.

(Stichting Leerplanontwikkeling, 2006, Een basis voor burgerschap, pp. 33-38)

Bijlage 3: ‘Aandachtspunten’ in het toezichtkader

Aandachtspunten bij indicator ‘kwaliteitszorg’

1. **Visie en planmatigheid:** De school heeft een visie op burgerschap en integratie, en geeft daar planmatig invulling aan.
 - De school heeft een visie op de bijdrage die ze wil leveren aan bevordering van burgerschap en de integratie van de leerlingen in de samenleving.
 - De school stelt, in het verlengde van die visie, doelen.
 - De school geeft planmatig invulling aan die visie en de realisering van de doelen waarin de visie is uitgewerkt.
2. **Verantwoording:** De school verantwoordt deze visie en de wijze waarop ze daar invulling aan geeft.
 - De school verantwoordt deze visie en de daarvan afgeleide onderwijsdoelen waarmee ze invulling geeft aan de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie.
3. **Resultaten:** De school evalueert of de voor burgerschap en integratie beoogde doelen worden gerealiseerd.
 - De school heeft inzicht in de vorderingen van leerlingen, en/of
 - De school heeft inzicht in de mate waarin ze haar doelen realiseert.
4. **Risico's:** De school stemt het aanbod mede af op risico's en ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen rond burgerschap en integratie.
 - De school heeft inzicht in de aan burgerschap en integratie gerelateerde opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen, en in de sociale context waarin de school in dit verband moet functioneren, met inbegrip van het voorkomen van intolerantie, extremistische ideeën, discriminatie en dergelijke...
 - ... én de school speelt daar bij de invulling van het onderwijs zonodig op in.

Aandachtspunten bij indicator ‘onderwijsaanbod’

5. **Sociale competenties:** De school schenkt aandacht aan bevordering van sociale competenties.
 - De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de bevordering van sociale competenties.
6. **Openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is:** De school schenkt aandacht aan de samenleving en de diversiteit daarin, en bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving.
 - De school vertoont een open en actieve opstelling naar de lokale en/of regionale omgeving en de samenleving, en brengt leerlingen daarmee in contact, ook voor wat betreft de diversiteit in de achtergrond van leeftijdgenoten, en de verscheidenheid aan godsdiensten, etniciteiten en culturen, opvattingen, leefwijzen en gewoonten.
 - De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op het aanbrengen van competenties die bijdragen aan deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving; de school bevordert tevens de actieve deelname van leerlingen aan de samenleving.
7. **Basiswaarden en democratische rechtsstaat:** De school bevordert basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat.
 - Het onderwijs van de school is niet in strijd met basiswaarden en corrigeert uitingen van leerlingen die daarmee in strijd zijn op systematische wijze.
 - De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de overdracht van basiswaarden.
 - De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de overdracht van kennis, houdingen en vaardigheden die nodig zijn om als burger in een democratische rechtsstaat te participeren, met inbegrip van kennis over de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting. De school bevordert dat leerlingen basiswaarden en de beginselen van een democratische samenlevingsvorm toepassen.
8. **School als ‘oefenplaats’:** De school brengt burgerschap en integratie ook zelf in de praktijk.
 - De school biedt een leer- en werkomgeving waarin burgerschap en integratie zichtbaar zijn, brengt die zelf in de praktijk en biedt leerlingen mogelijkheden om daarmee te oefenen.

(Inspectie van het Onderwijs, 2006, Toezicht op Burgerschap en Integratie, pp. 7-9)

Bijlage 4: ‘Basiswaarden in het toezichtkader

Basiswaarden

Vrijheid van meningsuiting betekent dat je mag zeggen of schrijven wat je denkt, of tegen de opvatting van anderen in mag gaan. Iedereen mag dus ook zijn of haar geloof uitdragen, of zijn of haar mening aan anderen voorhouden. Daarbij moet je je wel houden aan de wet;

Gelijkwaardigheid betekent dat mensen van gelijke waarde zijn. Daarbij maakt het niet uit wat hun denkbeelden zijn of wat ze geloven. Je hoeft niet te vinden dat die denkbeelden of gebruiken zelf waardevol zijn, maar wel dat mensen met andere denkbeelden en gebruiken niet minder waard zijn dan jij, of dan jouw groep;

Begrip voor anderen betekent dat je probeert te begrijpen waarom mensen of groepen bepaalde denkbeelden of gebruiken hebben: wat is de achtergrond daarvan en waarom is dat belangrijk voor een ander;

Verdraagzaamheid (ook wel tolerantie genoemd) betekent dat je de mening of het gedrag van een ander accepteert, ook al ben je het er helemaal niet mee eens. En het betekent ook dat je ieder de ruimte wilt geven om zo’n mening of zulk gedrag te hebben. Natuurlijk moet iedereen zich daarbij wel aan de wet houden;

Autonomie betekent dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Ieder is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk is. Daarbij moet je je wel houden aan de wet;

Afwijzen van onverdraagzaamheid. Onverdraagzaamheid (ook wel intolerantie genoemd) is het tegenovergestelde van tolerantie. Het betekent dat je vindt dat andere mensen of groepen, dingen waar jij het niet mee eens bent, niet zouden mogen denken of doen; en dat je het niet nodig vindt dat ieder de ruimte krijgt om zo’n mening of zulk gedrag te hebben;

Afwijzen van discriminatie. Discriminatie betekent dat mensen of groepen bij anderen achtergesteld worden, of dat je vindt dat er voor mensen met andere denkbeelden of gebruiken niet zoveel ruimte hoeft te zijn, of dat die denkbeelden of gebruiken misschien zelfs verboden moeten worden.

(Inspectie van het Onderwijs, 2006, Toezicht op Burgerschap en Integratie, p. 15)

Bijlage 5: Interviewvragen

Invulling burgerschapsvorming

- Hoe zou u zelf het begrip ‘actief burgerschap’ omschrijven?
- Staat u achter het idee om hier in het onderwijs aandacht aan te besteden? Los van de verplichting om dit te doen.
- Wat doet (gaat doen) de school met burgerschapsvorming? Hoe ziet de visie er uit?
- Wat doet de school op dit moment in de klas al wat past binnen ‘actief burgerschap’?
- Burgerschap wordt wel omschreven als het vermogen en de bereidheid om te participeren. Ziet u in beide een taak weggelegd voor de school?

Rol taakopvatting

- *[speciaal]* Welke rol heeft de taakopvatting van de school gespeeld bij de bepaling?
- *[openbaar]* Waarop heeft de school zich gebaseerd bij de bepaling van een eigen aanpak?
- Denkt u dat de burgerschapsvorming anders was ingevuld bij een andere taakopvatting?
- Heeft de verplichte aandacht voor burgerschap naar uw idee gevolgen voor de onderwijsvrijheid van de school?

Rol toezichtkader

- Bent u op de hoogte van het toezichtkader van de onderwijsinspectie?
- *[zo niet]* Wat verwacht u dat in het toezichtkader is opgenomen?
- *[zo ja]* Bent u het eens met de eisen die in het toezichtkader worden gesteld aan scholen?
- Bent u tevreden met de gestelde eisen? Of hebben de gestelde eisen naar uw idee gevolgen voor de beleidsruimte om zelf de aanpak te bepalen?
- Kunt u zich vinden in de opgenomen ‘basiswaarden’?
- Is op basis van het toegestuurde toezichtkader op enige wijze de aandacht voor burgerschapsvorming gewijzigd?
- Bent u over het algemeen tevreden met de verplichting aandacht te besteden aan ‘actief burgerschap’?

Bijlage 6: Interviewuitkomsten

Interview basisschool 1

Schooltype: openbaar/BAS

Status burgerschap: visie nog niet opgesteld

Datum: maandag 7 mei 2007

Duur: 70 minuten

Eigen idee van actief burgerschap

De directeur schetst een beeld van burgerschap binnen het onderwijs dat driedig is. Allereerst gaat het volgens de respondent om het kunnen omgaan met leerlingen én met ouders door de school, maar tevens om de omgang tussen leerlingen en tussen ouders. Ten tweede heeft burgerschap een plaats in het onderwijs zelf. Dat gebeurt zowel *preventief*, door middel van ingeroosterde aandacht voor bijvoorbeeld hoe om te gaan met elkaar of wat te doen in een bepaalde situatie, als *curatief*, door problemen en situaties te bespreken wanneer ze zich voordoen. Ten slotte noemt de directeur de sociale integratie als belangrijk item bij burgerschap. Dit speelt erg binnen de school, ze staat namelijk in een wijk waar een grootschalige herstructurering plaatsvindt. Oude, sociale huurwoningen maken plaats voor koopwoningen van twee à drie ton. De oude bewoners accepteren de nieuwe maar moeilijk. Maar langzaamaan komt, mede dankzij inspanningen van de school, integratie tussen beide groepen tot stand.

Visie burgerschapsvorming

De directeur heeft al redelijk helder wat ze over *actief burgerschap* in het schoolplan voor aankomend jaar wil gaan zetten, wel moet ze deze nog op papier krijgen. Ze geeft aan het belangrijk te vinden eerst volledig duidelijk te hebben wat de school doet en wil doen aan burgerschap voordat ze het in het schoolplan zet. Anders bestaat de kans dat het slechts een intentieloos verhaaltje onder een kopje ‘burgerschap’ is; dat ze zijn opgeschreven vanwege de wettelijke verplichting, en niet vanuit het belang er binnen de school mee bezig te zijn. Omgangsvormen, regels, procedures, lesstof: ze moeten alle vallen binnen het verhaal van burgerschap.

Beknopt weergegeven, wil de respondent graag dat de leerlingen leren hoe ze goed (respectvol) omgaan met elkaar, dat ze leren wat discrimineren is en hoe dat zelf niet te doen en dat ze in staat zijn zich te spiegelen aan zichzelf.

Rol taakopvatting en wijksamenstelling

De respondent verwacht dat door scholen met een specifieke levensbeschouwing het begrip burgerschap anders wordt ingevuld dan door seculiere scholen. De lijst met ‘basiswaarden’ zou er mogelijk anders uit zien.

Meer dan de taakopvatting speelt op school de samenstelling van de omringende wijk een rol. Met de verandering daarbinnen door de herstructurering (tweederde van de leerlingen is nieuw in de wijk) is ook het verwachtingspatroon van ouders naar de school veranderd. De nieuwe bewoners willen meer informatie over de school voor ze hun kind aanmelden, willen daarna meer weten over het onderwijsaanbod en zijn duidelijker naar de school met hun wensen. De oude bewoners waren ook betrokken, maar op een andere, meer praktische manier. Als leerkracht of schoolleider is het belangrijk de communicatie vanuit beide verwachtingspatronen te laten verlopen en om steeds te ‘schakelen’ tussen beide als dit nodig is. Ook kun je, zo vertelt de directeur, als school een rol spelen in de integratie tussen beide groepen bewoners. Zo organiseert de school zogenaamde ‘ambassadeursavonden’.

Veranderingen door actief burgerschap

Aandacht voor burgerschap in de klas kan volgens de directeur goed gegeven worden binnen twee lesprogramma's, namelijk die van sociaal-emotionele ontwikkeling (SEO) en van wereldoriëntatie. SEO kent vijf modules: pesten, gevoelens, relaties/seksualiteit, omgaan met elkaar en veranderen van situaties. Burgerschap past daar binnen, door te praten over ‘normen en waarden’ of ‘wat doe je als je een oude vrouw met zware boodschappentassen ziet wachten bij het oversteken’. Voor wereldoriëntatie komt een nieuw lesprogramma, waarbinnen aandacht wordt besteed aan (onder andere) democratie en levensbeschouwing. Ook daarbinnen past het thema burgerschap. Dit geldt tevens voor de ‘kleine kring’, praten in een groepje van vijf tot acht kinderen, wat op dit moment wordt toegepast tot groep 6. Grote veranderingen binnen het onderwijs verwacht de respondent dus niet, het is meer het benoemen van bestaande aandacht en dat wellicht nog wat op elkaar afstemmen.

Rol toezichtkader

Het toezichtkader is bekend bij de respondent. Ze heeft gemerkt dat de inspectie zich richt op óf je wat aan *actief burgerschap* doet, niet op wát je eraan doet. Verder vertelt ze over de Kwaliteitsmeting Primair Onderwijs, een erg krachtig eigen meetinstrument dat binnen Consent wordt toegepast. Het geeft veel informatie over de prestaties omtrent sociale en fysieke veiligheid, over hygiëne en bijvoorbeeld de opgestelde regels. Daarbij wordt veel gekeken naar hoe het ervaren wordt door leerlingen, ouders en leerkrachten. De resultaten zijn vooral bestemd voor de schoolleiding die daarmee de prestaties kunnen verbeteren, maar ook voor het bestuur van Consent en voor de inspectie.

Tevredenheid over actief burgerschap

De directeur is positief over de aandacht voor burgerschap en kiest daarom voor een uitgebreide aanpak. Het mooiste daarvoor zou zijn een school met een goede afspiegeling van de maatschappij, met de school als een voorbeeld van een geïntegreerde samenleving. Met een goede balans binnen de school in achtergronden, kunnen de kinderen gemakkelijker kennismaken met andere culturen en levensovertuigingen, daar begrip voor krijgen en daar vanuit communiceren. Dat zou, meer nog dan een verplichting in aandacht, het doel van sociale integratie en actief burgerschap verwezenlijken.

Interview basisschool 2

Schooltype: openbaar

Status burgerschap: visie nog niet ontwikkeld

Datum: maandag 23 april 2007

Duur: 90 minuten

Eigen idee van burgerschap

Burgerschap houdt volgens de directeur in ‘het staan midden in de maatschappij’. Probleem zit ‘m echter in het ‘goed’, aldus de respondent: wat is goed? Is de norm alleen een sociaal-culturele bepaling? Of komt wat we goed vinden ook uit godsdienst? In ieder geval gaat het er bij goed burgerschap om dat je fatsoenlijk met elkaar omgaat, met elkaar samenleeft. Actief burgerschap gaat er volgens de directeur om dat een ieder het zelf uitdraagt, dat je je zelf gedraagt als fatsoenlijk burger. Vervolgens geldt: goed voorbeeld doet volgen.

Visie burgerschapsvorming

Goed burgerschap is iets dat je iedere dag doet; het is niet iets dat je gewoon even op papier zet. De directeur verwacht van de leerkrachten dat zij het goede voorbeeld geven aan leerlingen om zich als ‘goed burger’ te gedragen. De leerlingen leren ook op school de wereld kennen, worden op school gecorrigeerd wanneer er regels overtreden worden. Maar alles begint bij het goede voorbeeld van de opvoeders. Daarnaast moet over alles gepraat kunnen worden, zoals actualiteit en persoonlijke problemen. Dit is in het kort de visie van de respondent op burgerschapsvorming, welke hij nog niet op schrift heeft gezet of heeft gepast binnen de eisen van *actief burgerschap*.

Veranderingen door *actief burgerschap*

De respondent geeft aan nog niet te weten in hoeverre hij actief wat gaat doen met *actief burgerschap*. Hij ziet het namelijk als reflex van de overheid op wat er gebeurt in de samenleving en wat speelt binnen het publieke debat. De sociale integratie van een grote groep burgers gaat verkeerd en de overheid schuift het op het bordje van het onderwijs. Als hij er toch mee aan de slag gaat, verwacht hij weinig veranderingen. De school deed in feite al veel aan goed, actief burgerschap.

Rol taakopvatting

Bij burgerschap geldt in feite dat sociale integratie op de school begint. Daar moet ruimte zijn voor eigen keuzes; daar moeten kinderen leren eigen keuzes te maken en om te gaan met de keuzes van een ander. Het is het begin van de samenleving. Van daaruit bezien, zou goed burgerschap volgens de directeur beter niet vanuit één specifieke levensbeschouwelijke inslag aandacht gegeven moeten worden. Een school zou leerlingen uit allerlei religieuze (en culturele) groepen moeten herbergen voor een goede *oefenplaats*.

Rol toezichtkader

Eigenlijk is zo'n toezichtkader niet nodig, vindt de respondent. Je besteedt geen aandacht aan burgerschap 'omdat het moet', maar omdat het een wezenlijk onderdeel van het onderwijs is. Je bereidt leerlingen voor op deelname aan de maatschappij, daar hoort burgerschapsvorming ook bij. Desondanks vindt de directeur het goed dat een norm gesteld wordt, daar kan men immers op afgerekend worden. Het schept duidelijkheid voor beide kanten. Zonder norm bestaat de kans dat er op scholen weinig aandacht aan wordt besteed of dat ze er niet op beoordeeld worden. In de opgestelde basiswaarden kan de respondent zich wel vinden. Als we het daarover eens zijn, is het een prima handreiking voor scholen.

Tevredenheid over *actief burgerschap*

Goed burgerschap valt en staat bij een stabiele opvoeding, aldus de directeur. Daar leren kinderen om te gaan met anderen. Als de opvoeding niet goed is, dan kan de school nog enkel bijsturen. Afleren is er niet bij; het is corrigeren in de marge. Evenwel is het gemakkelijk voor de overheid om van het onderwijs te verlangen goed burgerschap bij kinderen na te streven. Veel komt op het bordje van het onderwijs, terwijl het wezenlijke probleem zit in de opvoeding thuis. Op school kan het goede voorbeeld gegeven worden, maar van leerkrachten kan niet gevraagd worden de opvoeding over te nemen. Het toezicht op burgerschap moet zich dan ook meer richten op de motivatie van leerkrachten om er wat van te maken in de klas. Er moet op worden toegezien dat zij hun best doen kinderen wat bij te brengen en dat ze zich blijven scholen. Ten slotte geeft de respondent aan dat binnen het publieke debat duidelijk moet zijn en aanvaard moet worden dat (meer) expliciete aandacht voor burgerschap ten koste gaat van aandacht voor andere leergebieden. Er wordt immers meer verwacht, terwijl de tijd die de leerling op school doorbrengt, gelijk blijft.

Interview basisschool 3

Schooltype: openbaar/Dalton

Status burgerschap: visie ontwikkeld

Datum: maandag 23 april 2007

Duur: 30 minuten

Eigen idee van actief burgerschap

De directeur wil dat leerlingen leren ‘verantwoordelijkheid te nemen in de maatschappij’. Ze moeten leren het ‘met elkaar te doen’. Daarbij is het omgaan met normen en waarden belangrijk. Dat wat je zelf uitstraalt, ontvang je ook. Het is een wisselwerking. Ook is het volgens de directeur belangrijk dat leerlingen grenzen leren aangeven: wat wil je wel en wat wil je niet.

Visie burgerschapsvorming

Binnen Consent, de Enschede koepelorganisatie voor openbaar basisonderwijs, is een algemene opzet voor *actief burgerschap* ontwikkeld. Vanuit die opzet heeft de basisschool haar visie verder uitgewerkt, op basis van het bestaande schoolplan. De directeur geeft aan dat dit geen ingewikkeld proces was, daar door de Daltonwerkwijze ‘eigenlijk al vrij veel aan burgerschap gedaan werd’. Vanuit die werkwijze wordt leerlingen veel vrijheid en verantwoordelijkheid gegeven. Ze leren zelfstandig taken te vervullen, maar ook samen te werken in groepjes. Die samenwerking mag niet altijd met vriendjes zijn; ze moeten in principe met ieder klasgenootje kunnen samenwerken. Verder worden aan het eind van de dag de activiteiten doorgesproken. Ervaren problemen worden besproken, eventuele vragen kunnen nog worden gesteld en over goede samenwerking kunnen complimentjes worden gegeven.

Rol taakopvatting

De directeur geeft aan dat in de visie op burgerschapsvorming samenwerking, zelfstandigheid en verantwoordelijkheid (de drie pijlers van Daltononderwijs) een prominente plaats innemen. Verder moet vanuit de visie vooral een ‘way of life’ klinken. Burgerschap is niet iets dan je er even tussenplakt, het heeft betrekking op het hele doen en laten binnen de school. Het is gerelateerd aan de alledaagse omgangsvormen en bijvoorbeeld het omgaan met geweld, agressie en pesten. Via een algemeen plan van aanpak willen ze burgerschap zo breed mogelijk laten terugkomen.

Veranderingen door actief burgerschap

De respondent vertelt dat de veranderingen voor de school niet schokkend zijn. Zoals gezegd, past de Daltonwerkwijze vrij goed bij de door *actief burgerschap* verlangde actieve houding van leerlingen. De ‘way of life’ is niet wezenlijk aangepast. Wel is door *actief burgerschap* de aandacht voor veiligheid vergroot: er is gewerkt aan de pleinregels en de pest- en geweldprotocollen van de school zijn aangescherpt. Een tweede verandering is dat de school meer aandacht besteedt aan haar omgeving, aan de problemen die binnen de wijk spelen. Ten derde wordt ‘intercultureel onderwijs’ nu als

belangrijk onderdeel ervaren: het onderwijsaanbod moet voor iedereen geschikt zijn. De directeur concludeert dat de burgerschapsverplichting geen grote veranderingen vergden; plannen en regels dienden vooral aangescherpt te worden.

Rol toezichtkader

Op de school is voornamelijk vanuit het bestaande schoolplan gekeken hoe te voldoen aan de verplichting van burgerschapsvorming. De zo ontstane visie hoefde na bestudering van het toezichtkader van de Onderwijsinspectie niet aangepast te worden. Deze visie is inmiddels ook goed bevonden door de inspectie. De in het kader vermelde ‘basiswaarden’ vormen geen probleem voor de school, ze komen overeen met de geldende omgangsvormen vanuit de Daltonwerkwijze.

Tevredenheid over *actief burgerschap*

De directeur vindt dat scholen de morele taak hebben mee te helpen aan de ontwikkeling van sociale vaardigheden bij de leerling, hoewel daarin toch de rol van de ouders het belangrijkste blijft. Ze is om die reden blij met een ‘brede kapstok’ als *actief burgerschap* waarin vaardigheden als samenwerking en respect aandacht krijgen. Daarbij wil de directeur wel graag kwijt, dat de eis van *actief burgerschap* één van de vele naar scholen is. Het is één van de losse punten die naar haar gevoel voortkomen uit (tijdelijke) politieke ambities. Liever ziet ze één duidelijke, algemene koers waarin de eisen duidelijk zijn en waarop scholen kunnen voortbouwen. Veel aandacht kost het nu weer om met een specifieke verplichting als *actief burgerschap* om te gaan, aandacht die de directeur liever had willen besteden aan de uitvoering in de klas, aan de begeleiding van de docenten.

Interview basisschool 4

Schooltype: openbaar/Montessori

Status burgerschap: visie ontwikkeld

Datum: dinsdag 24 april 2007

Duur: 40 minuten

Eigen idee van actief burgerschap

De directeur vertelt dat de school ziet als een ‘maatschappij in het klein’, waarin kinderen kunnen oefenen hoe je met elkaar omgaat en hoe je een eigen weg leert kiezen. Het actieve laat zich terugkomen in het trainen van ‘hoe vraag je iemand iets’, ‘hoe los je een probleem op’ of ‘hoe geef je elkaar de ruimte’.

Visie burgerschapsvorming

Burgerschapsvorming zal op de bezochte school gericht zijn op het leren dragen van bepaalde verantwoordelijkheid en het leren omgaan met een ander of met de omgeving. Daarbij gaat het zowel om het kunnen toepassen (door middel van lessen gereedschap bieden), als het willen toepassen (door het laten ervaren van ruimte voor ieder kind). Tevens wordt geleerd hoe je zorgdraagt voor de ander en de omgeving. Daarbij kunnen leerlingen op school het goede voorbeeld vinden. Op school heerst een klimaat van vertrouwen, waarin voor kinderen duidelijk moet zijn niet afgewezen te worden bij fouten of problemen. Ze moeten de ruimte hebben om zichzelf te kunnen zijn en om zich te ontwikkelen. Als kinderen in de thuissituatie niet het goede voorbeeld kunnen vinden, moeten ze dat evenwel op school krijgen. Ze moeten ervaren dat ‘ieder kind telt’.

Veranderingen door actief burgerschap

Burgerschapsvorming valt grotendeels samen met onderwijs volgens de Montessori-methode, aldus de directeur. Leerlingen mogen hun eigen weg gaan, wat wel een zekere discipline van de leerlingen verlangt. Ze moeten kunnen omgaan met de vrijheid en weten waar bepaalde grenzen liggen. In de onderbouw bestonden al ‘wellevendheidslesjes’ – in feite burgerschapslessen. In de bovenbouw gaan deze over in het bijbrengen van ‘omgangsvormen’. Veel hoeft er dus volgens de directeur niet veranderd te worden in hun onderwijsaanbod, het meeste gebeurde al wel. Wel nieuw, wat ze van plan zijn te gaan doen op de school, is het in een grote kring discussiëren met elkaar. Leerlingen leren zo een mening te vormen en deze uit te dragen, oftewel deel te nemen in een democratie. Inclusief deze verandering veronderstelt de respondent dat de school genoeg doet aan burgerschap.

Rol taakopvatting

Volgens de directeur is de taakopvatting niet of nauwelijks van belang bij de bepaling wat te doen aan burgerschap. Ongeacht de taakopvatting, is het de plicht van scholen om leerlingen op te leiden tot ‘goede burgers’. Het hoort bij de zorg voor kinderen. Voor Montessorischolen is het misschien wel wat gemakkelijker om er daadwerkelijk aan te voldoen, ze hebben over het algemeen te maken met een

minder grote groep ‘onverschilligen’, leerlingen die niet willen meedoen met de groep. Het klimaat op Montessorischolen is wellicht wat meer geschikt voor burgerschap, door de toegepaste methode en de kinderen die erop terecht komen.

Rol toezichtkader

De respondent is blij dat er gecontroleerd wordt op uitvoering van burgerschapsvorming. Ze verwacht voor de school geen problemen met de inspectie als het gaat om *actief burgerschap*, aangezien ze, zoals gezegd, leerlingen al voor de wettelijke verplichting zodanig benaderden. Bij de bepaling van de visie op burgerschap heeft de directeur niet gebruik gemaakt van de opgestuurde brochure. Ze is uitgegaan van een eigen beeld en heeft die op papier gezet. Consentbreed wordt die opzet nu toegepast. De in het kader genoemde basiswaarden zijn volgens de respondent goed. Wel geeft ze aan dat het in de praktijk gaat om een afweging tussen de verschillende waarden, zo is de vrijheid van meningsuiting geen ultieme waarde, je moet elkaar wel met respect benaderen. Kinderen leren dit beter door wanneer ze zich goed gedragen volgens een deugd of waarde, dit op dat moment te benoemen, dat dit met een lijstje enkel aan te geven.

Tevredenheid over *actief burgerschap*

De directeur geeft aan dat ze het gevoel heeft te maken te hebben met soort van ‘paniekvoetbal’. Er is bepaalde jeugdproblematiek en die moet opgelost worden. Dus wordt een verplichting opgelegd aan de onderwijsaanbieders om de leerlingen op te leiden tot ‘goede burgers’. Terwijl deze verplichting eigenlijk al besloten ligt in de opvoedkundige taak van de scholen. Een goede opvoeder dóet al aan burgerschap. Een speciale verplichting op burgerschap is ‘eigenlijk flauwekul’, want als je er als school nog niet aan deed, voldeed je feitelijk niet aan je zorgplicht om kinderen voor te bereiden op deelname in de maatschappij. Desondanks vindt de respondent het goed dat de wettelijke opdracht er is; het nastreven van ‘goed burgerschap’ juicht ze zeer toe.

Interview basisschool 5

Schooltype: katholiek/BAS

Status burgerschap: visie ontwikkeld

Datum: woensdag 9 mei 2007

Duur: 60 minuten

Eigen idee van actief burgerschap

Onderwijs in burgerschap is er volgens de directeur op gericht om kinderen een (positieve) houding te laten ontwikkelen ten opzichte van anderen en de omgeving. Dat kan vanuit een bepaalde levensovertuiging, maar dat hoeft niet. Je wilt kinderen hun positie laten bepalen en volwaardig lid laten worden van de maatschappij. Dit kan echter niet, zo geeft de respondent aan, zonder de ouders. Zij hebben de meeste invloed op de houding en het gedrag van het kind. Als de ouders niet meewerken aan de ontwikkeling, dan wordt het lastig voor de school om burgerschap aan te leren.

Visie burgerschapsvorming

De directeur vertelt dat een paragraaf ‘burgerschap’ wordt opgenomen in het nieuwe schoolplan. In die paragraaf zal staan dat de school zowel binnen het onderwijs als in de omgang met elkaar aandacht aan burgerschap wordt besteed. Binnen het onderwijs zal de aandacht ondermeer bestaan vanuit de methodes voor aardrijkskunde en geschiedenis en bij levensbeschouwing. In de omgang komt burgerschap naar voren door de algemene uitgangspunten van de school, waarbinnen zelfstandig werken en onder andere het zelf leren maken van de juiste keuzes verwoord staan. Daarnaast geeft de respondent nog aan dat een open cultuur en het samen opvoeden belangrijk zijn. Daarmee zorg je er beter voor dat kinderen het goede leren en fout gedrag later zullen laten.

Rol taakopvatting

De identiteit van de school is niet nadrukkelijk aanwezig in het onderwijs, aldus de directeur. Dit komt doordat ze niet volgens de roomse leer werken, maar vanuit een bredere katholieke invalshoek. Broederschap, samenwerken en accepteren zijn daarbij belangrijke waarden. De school wil een katholieke school voor kinderen zijn, geen school voor katholieke kinderen. Veel ouders zijn niet-gelovig of belijden een ander geloof, zo geeft de respondent aan. Wel hebben alle leraren een godsdienstaantekening in hun diploma en is er op de school plaats voor (katholieke) viering en gebed. Daarentegen wordt ook op school ruimschoots aandacht besteed aan bijvoorbeeld vieringen door niet-katholieken en aan verschillen in cultuur. Ouders met allerlei achtergronden kiezen bewust voor deze school, vaak vanwege de werkwijze die uit de katholieke identiteit voortkomt, aldus de respondent.

Veranderingen door actief burgerschap

De bezochte school heeft het geluk een leerlingenpopulatie te hebben die een goede afspiegeling van de maatschappij is. Het is geen ‘witte school’ met enkel blanke, katholieke kinderen of een ‘zwarte school’ met alleen allochtone kinderen. Er zijn vele culturen op de school aanwezig en dat nodigt uit

tot gesprek. Van de school als mogelijke ‘oefenplaats’ was dus al sprake en aandacht daarvoor binnen het onderwijs was er ook. Bovendien gebeurde burgerschapsvorming op basisscholen ‘dertig jaar geleden ook al. Alleen wordt je nu verplicht om op te schrijven wat je er als school aan doet.’ De verantwoording voor- en achteraf ziet de directeur dan ook als belangrijkste verandering. Echter, of deze extra aandacht van lange duur is, durft de respondent niet te zeggen. Hij vermoedt dat de oplettendheid op actief burgerschap na verloop van tijd wel zal verminderen.

Rol toezichtkader

De directeur herkent het voorgelegde toezichtkader niet. Wel is hij bekend met de eisen aan scholen wat betreft burgerschap. Hij ziet het als voornaamste opgave van de inspectie om te controleren wat scholen van plan zijn te doen aan burgerschap en of ze vervolgens doen wat ze beloven. De vraag volgens de respondent is of dit wel het beste met het schrijven van een verhaaltje door de directie verantwoord kan worden. Beter zou wellicht zijn als de inspectie er meer via interviews achter zou komen wat de school nou wil en doet, in plaats van een algemeen verhaal op te laten schrijven. Hierna geeft de directeur aan dat, meer algemeen, naast de inspectie ook de ouders een belangrijke rol hebben in de controle op de school. Veel informatie is beschikbaar (op papier en via internet) om te zien wat de school wil doen en, later, wat ze er mee heeft gedaan. Hier is zeker nog in te winnen. Wat betreft de basiswaarden zegt de respondent: ‘natuurlijk zijn dit ze, maar laat het maar eens zien’. Ze onderschrijven is wat anders dat je er werkelijk aan houden. Daarvoor zijn ze te algemeen. Daarnaast kun je er vanwege het algemene karakter haast niet mee oneens zijn.

Tevredenheid over actief burgerschap

Over het idee van verplichte aandacht voor burgerschap is de directeur tevreden. De wijze echter waarop de verplichting is uitgedragen, verdient meer aandacht. Het risico bestaat nu volgens de directeur dat leerkrachten vragen: “moeten we er weer wat bij doen?” Het is aan de directie om dat gevoel om te zetten en bij de leerkrachten aan te geven dat ze al genoeg doen aan burgerschap. Dat dit zo leeft, komt doordat weinig handreikingen volgen op de politieke boodschap dat er meer moet gebeuren met burgerschap. Het lijkt volgens de respondent wel op ‘paniekvoetbal’. Desondanks is hij tevreden met de eis van aandacht voor burgerschap binnen scholen, zolang het maar geen extra inspanningen vraagt van de leerkrachten.

Interview basisschool 6

Schooltype: protestants-christelijk

Status burgerschap: visie ontwikkeld

Datum: donderdag 10 mei 2007

Duur: 35 minuten

Eigen idee van actief burgerschap

Actief burgerschap gaat er volgens de directeur om dat kinderen leren omgaan met elkaar. Daarbij zijn respect en het openstaan voor de mening van een ander belangrijke punten. Voor de school betekent het dat je kinderen de ruimte geeft, maar wel binnen de grenzen die je met elkaar hebt afgesproken. De respondent geeft verder nog aan dat het gaat om de omgangsvormen die gebruikelijk zijn in de westerse cultuur.

Visie burgerschapsvorming

De visie over actief burgerschap is gezamenlijk opgesteld door de directeurs van de Enschedese VCO-scholen. Dit is een algemene, brede visie waar iedere school mee uit de voeten kan. Vanuit de visie hebben scholen de mogelijkheid eigen accenten leggen, bij de bezochte school ligt dit op respect en het omgaan met elkaar. Het oefenen van sociale competenties is een voorwaarde om ruimte te geven aan anderen en daarmee om goed burgerschap uit te voeren. Ook wordt de leerlingen kennis bijgebracht over andere culturen en religies. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de lessen over ‘geestelijke stromingen’. De school als ‘oefenplaats’ met andere kinderen van verschillende culturen en achtergronden wordt minder toegepast op de school. De directeur geeft aan dat dit lastig te doen is, vanwege een weinige verscheidenheid binnen de school.

Veranderingen door actief burgerschap

Met de visie zijn geen nieuwe of andere dingen benoemd dan de school al deed, meer is een link gelegd met de dingen die eigenlijk allang gewoon waren. Aandacht voor burgerschap is dan ook niet nieuw, volgens de respondent, het heeft enkel ‘het sausje van actief burgerschap’ gekregen. En die komt overal terug: bij godsdienst, aardrijkskunde, geschiedenis enzovoorts, maar ook bij rekenen en taal. Daarbij kan gedacht worden aan rekensommetjes over hypotheek of verhaaltjes over bepaalde burgerschapszaken. Ook in de manier waarop er met elkaar wordt omgegaan binnen de school, wordt niet veranderd. De manier die volgens de directeur hoort bij actief burgerschap was al te vinden op de school.

Rol taakopvatting

De school kent een protestants-christelijke identiteit. Deze identiteit laat zich spreken in de waarden die belangrijk worden gevonden. Liefde, respect en het benutten van talenten worden genoemd door de respondent. Vanuit deze waarden wordt ook invulling gegeven aan burgerschap, er wordt gekozen

om vanuit het levensbeschouwelijke perspectief te werken aan burgerschap. Maar bij deze aandacht wordt bijvoorbeeld tevens duidelijk gemaakt dat andere waardenbeelden ook bestaan.

Rol toezichtkader

De directeur heeft kennisgenomen van het toezichtkader. Voor de bepaling van de aanpak heeft het echter geen rol gespeeld. Ze verwacht niet dat het kader en de daarbinnen gestelde eisen gevolgen zullen hebben bij de schoolbezoeken, maar ‘ze laat zich graag verrassen’. De basiswaarden zijn volgens de respondent in orde, de christelijke normen & waarden passen binnen de genoemde gemeenschappelijke waarden.

Tevredenheid over *actief burgerschap*

De directeur stelt dat het maar de vraag is wat de verplichte aandacht voor burgerschap zal opleveren. Ja, tijdelijk een grotere focus bij het toezicht op het onderwerp en aandacht ervoor op scholen. Of het ‘sausje’ actief burgerschap zal blijven, is af te wachten. Daarnaast geeft de respondent aan dat het onderwijs langzaam een enorm aandeel krijgt in de opvoeding van kinderen. En dat, terwijl de ouders een nog belangrijker rol spelen. Bij burgerschapsvorming hangt heel veel af van wat de ouders doen, die geven de grootste basis. Maar desondanks spreekt de directeur uit de opvoedkundige deelrol te willen aanvaarden vanuit de levensbeschouwelijke taakopvatting. Het zou al mooi zijn als maar een deel van wat is geleerd over hoe je met elkaar omgaat, beklijft en ergens weer positief terugkomt. Maar daarvoor was *actief burgerschap* eigenlijk niet nodig, die taak bestond al.