



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Reflecties op wereldburgerschap: in de spiegel van Afghanistan en Nederland

Azizi, M.B.

Citation

Azizi, M. B. (2020, April 9). *Reflecties op wereldburgerschap: in de spiegel van Afghanistan en Nederland*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/87275>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/87275>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/87275> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Azizi, M.B.

Title: Reflecties op wereldburgerschap: in de spiegel van Afghanistan en Nederland

Issue Date: 2020-04-09

Hoofdstuk 4: Conditie van burgerschapsonderwijs in concrete samenlevingen en de wettelijke opdracht tot burgerschap in Nederland

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de verhouding tussen burgerschap en de constituerende rol van onderwijs onderzocht. Mijn hypothese is dat deze rol afhangt van de voorliggende maatschappelijke verhoudingen in een bepaald land en de hiërarchische ontwikkelingen die deze verhoudingen gevormd hebben. Zo zal blijken dat burgerschapsvorming in een open democratische samenleving zich onder een heel wat gunstiger gesternte heeft kunnen ontwikkelen dan in een gesloten autoritaire samenleving. Daarbij volg ik weer de rode draad die door mijn hele onderzoek loopt, namelijk de vergelijking tussen een westerse democratische samenleving (Nederland) en een archetypische tribale samenleving (Afghanistan). Het meest in het oog springende kenmerk van een tribale samenleving is de onderdanigheid van de inwoners ten opzichte van de politieke macht. In de vorige hoofdstukken werd geconcludeerd dat burgerschap geen gave van de natuur is, maar een gevolg van een nieuwe vorm van maatschappelijke organisatie in een bepaalde historische context. Het is vooral een product van instituties, van een gevestigde orde waarmee enerzijds de relatie tussen personen en staat en anderzijds de personen onderling en tot andere groepen mensen gevormd worden. Pas in het tijdperk van de Franse Revolutie wordt het begrip staat in nauw verband gebracht met de wensen en de belangen van alle inwoners van een land. De natievorming, als gevolg van de Franse Revolutie, was een ingrijpend proces van een nieuwe collectieve identiteitsvorming en daarmee ook van het burgerschapsbewustzijn. Dat had tot gevolg dat mensen als staatsburger onvervreembare rechten verwierven om zichzelf te besturen. Het idee dat het volk de enige legitimatiebron van de staatsmacht is, was de belangrijkste boodschap van de Franse Revolutie.

Voor de Franse Revolutie lag het monopolie van politiek bij de kerk en bij dynastieën. Dit werd doorbroken en vervangen door de volkswil die de grond werd voor legitieme machtsuitoefening. In dit licht wordt de vraag naar de inhoud en betekenis van burgerschap van fundamenteel belang, namelijk hoe wordt de legitimatie van het politieke gezag gerechtvaardigd? Behoort de bevolking nog steeds in een onderdanige positie ten opzichte van de politieke macht of behoort de bevolking fundamentele burgerlijke rechten te genieten? Kortom: wordt over mensen als onderdanen geregeerd of mogen de burgers zichzelf besturen? Dit soort vragen (over de conditie van burgerschap) wordt vooral nijpend als je zelf ooit als een onderdaan in een systeem geleefd hebt, zoals in Afghanistan, en daarna in een land, zoals Nederland, terechtgekomen bent waar men burgerrechten geniet en zelf deel kan nemen aan de politieke besluitvorming. Deze constatering beïnvloedt ook de wijze van participatie in een samenleving. Politieke participatie vindt vrijwel in alle samenlevingen plaats, maar de inhoud van burgerschapsvorming kan in verschillende samenlevingen heel anders ingevuld worden. Bij de vorming

van burgerschap speelt onderwijs een cruciale rol. De inhoud van deze rol is echter afhankelijk van het desbetreffende politieke systeem dat in een land heerst.

Mijn persoonlijke ervaringen met het onderwijs in Afghanistan en Nederland hebben mij doen realiseren dat ik met twee totaal verschillende werelden geconfronteerd werd, en dat het onderwijs nooit als een op zichzelf bestaande institutie begrepen kan worden, los van de rest van de samenleving en het heersende politieke systeem. De school zelf vormt een maatschappelijke institutie en heeft *altijd* een maatschappelijke betekenis. In principe kan elk vak op een school bijdragen aan de vorming en ontwikkeling van het kind, denk aan het wel of niet kennis mogen nemen van de evolutietheorie. Daarom is een visie op burgerschapsvorming altijd context gebonden.

Handelt men binnen een burgerlijke constitutie, waarin het principe van de vrijheid van de leden van de gemeenschap als mensen geldt, dat alle burgers onder dezelfde gemeenschappelijke wetgeving vallen en gelijkheid tussen staatsburgers gegarandeerd wordt, dan vereist dit dat men een heel andere onderwijsdoctrine hanteert dan zoals gebruikelijk is in niet-burgerlijke samenlevingen. Een treffend voorbeeld is de wijze waarop de moedjahedien en de Taliban onderwijs gebruiken om hun onderdanen te indoctrineren en zelfs de helft van de bevolking (de vrouwelijke helft) onderwijs te ontfangen. Deze fundamentele verschillen in de burgerlijke conditie zijn van belang voor de richtinggevende politieke en pedagogische principes. Hoewel de vraag of burgerschapsvorming een taak van het onderwijs (school) dient te zijn verschillende antwoorden kent, is het naar mijn mening moeilijk te ontkennen dat alle vakken op school een bijdrage kunnen leveren aan de vorming van burgerschap bij leerlingen.

Zoals in de vorige hoofdstukken geconstateerd is, is de burgerlijke staat in Afghanistan afwezig. Het onderwijs in Afghanistan is gericht op de totale culturele gelijkstelling van onderdanen. Telkens als in Afghanistan een nieuwe regering aantreedt, wordt ook een andere ideologie systematisch opgelegd; in feite is dit indoctrinatie. Dit soort onderwijs is nooit gericht geweest op de ontwikkeling van kinderen tot vrije en kritische burgers, maar op het kweken van gehoorzame onderdanen.

Historisch gezien kent het staatsonderwijssysteem in Afghanistan een zeer korte geschiedenis. Tot de 20^e eeuw kende het land geen middelbare scholen, laat staan universiteiten. De eerste middelbare school werd gesticht 1903 in Kabul, in de tijd van Amir Habibullah. Het totaal aantal leerlingen op deze school was 269 en het totaal aantal leerlingen op de basisschool 700, er waren 55 docenten. Deze kleine onderwijsorganisatie had een beperkt budget. Onderwijs bestond toen alleen in Khabul.⁵¹⁸ Na 16 jaar waren er twintig mensen die de middelbare school hadden afgemaakt. Veel van de docenten waren intellectuelen die voorstander waren van een constitutionele monarchie. De omgeving van de Amir was bang dat onderwijs daarmee een bron zou gaan vormen tegen het absolutisme van het Sultanaat. De prins Nasrullah Khan, de plaatsvervanger van de Amir, stelde dus aan de Amir voor om deze scholen te sluiten en zei: 'uit onderwijs wordt voorwaardelijkheid geboren', waarmee hij doelt op de

⁵¹⁸ Ghobar, *Afghanistan dar masire tarikh*, 702.

voorwaardelijkheid van een constitutionele monarchie ‘en deze voorwaardelijkheid staat in oppositie met de eeuwige op de sharia⁵¹⁹ gebaseerde heerschappij van het sultanaat.⁵²⁰ Wat het basisonderwijs betreft was de toegang zeer beperkt vanwege de gebrekkige infrastructuur en het ontbreken van middelen. Hoe beperkt weten we niet, omdat betrouwbare statistieken tot op de dag van vandaag ontbreken.

Opmerkelijk is dat zelfs nu, in het begin van de 21^{ste} eeuw, vervolgoopleidingen na de basisschool (zoals het middelbaar onderwijs) nog steeds niet verplicht gesteld worden. Meer dan een eeuw na de eerste school in Afghanistan, heeft Afghanistan nog steeds een van de laagste alfabetiseringsgraden van de wereld. Deze ligt namelijk op 31% van de volwassen bevolking (boven de 15), voor vrouwen ligt deze op 17%, met grote variatie, wat wijst op een sterke geografische en gender spreiding. In Kabul ligt de graad op 34,7%, in de twee zuidelijkste provincies slechts op 1,6%.⁵²¹ Om een beeld te schetsen: in Nederland ligt de alfabetiseringsgraad op 99% voor zowel mannen als vrouwen.⁵²²

In de tijd van Taliban bereikte het onderwijs in Afghanistan een dieptepunt, waar vrouwen totaal uitgesloten werden van het onderwijs. Het verschil is duidelijk te zien in de vergelijking van 2001 (het jaar van de val van de Taliban) en 2016. Waar in 2001 nog minder dan een miljoen kinderen naar school gingen, is dit in 2016 uitgegroeid naar 9,2 miljoen. Het aantal scholen is gegroeid van 3400 naar 16400, het percentage vrouwen die naar school gaan is gegroeid van minder dan 1 procent naar 39 procent. Hoewel deze gegevens laten zien dat, ten opzichte van de Taliban, het onderwijs verbeterd is, wil dit niet zeggen dat het goed gaat met het onderwijs in Afghanistan. Allereerst is dit natuurlijk te zien in de bovengenoemde alfabetiseringsgraad, maar we zien dit ook aan de 3,5 miljoen kinderen, waarvan 75% vrouwen, die nog steeds niet naar school gaan. Ingeschat is dit ongeveer 1/4^e van de kinderen die naar school zouden moeten gaan, in tegenstelling tot Nederland, waar in principe iedereen naar school gaat (en dit ook verplicht ook is). Dit komt onder andere door onveiligheid, armoede, het gebrek aan gekwalificeerde vrouwelijke docenten, en ondermaatse schoolfaciliteiten. Sterker nog, bijna de helft van de ‘scholen’ heeft noch een gebouw, noch faciliteiten. Hierdoor zijn ook voor diegenen die wel naar school gaan de leerresultaten vaak slecht, en de vaardigheden die ze leren komen vaak niet overeen met de eisen van de banenmarkt. Dit leidt er vervolgens toe dat families twijfelen aan de noodzaak en deugden van onderwijs.⁵²³ Het uitgaveverschil tussen Nederland en Afghanistan voor onderwijs spreekt dan ook boekdelen. Terwijl in een klein land als Nederland in 2017 in totaal 43,8 miljard euro⁵²⁴ aan

⁵¹⁹ Hier wordt niet bedoeld op de sharia als islamitische grondslag, maar betekent hier de *geldigheid en legitimiteit van een dynastie*.

⁵²⁰ Ghobar, *Afghanistan dar masire tarikh*, 720.

⁵²¹ UNESCO, “Enhancement of Literacy in Afghanistan (ELA) Programme”, UNESCO <http://www.unesco.org/new/en/kabul/education/youth-and-adult-education/enhancement-of-literacy-in-afghanistan-iii/> (Geraadpleegd op 16-06-2019).

⁵²² Nationmaster, “Netherlands Literacy Stats”, *Nationmaster*, <https://www.nationmaster.com/country-info/profiles/Netherlands/Education/Literacy> (Geraadpleegd op 16-6-2019).

⁵²³ IIEP, UNESCO, “3 pillars of Afghanistan’s education plan”, *IIEP UNESCO* (12 februari 2018), <http://www.iiep.unesco.org/en/3-pillars-afghanistans-education-plan-4379> (Geraadpleegd op 16 juni 2019).

⁵²⁴ Onderwijs in Cijfers, “Uitgaven”, <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/onderwijs-algemeen/uitgaven> (Geraadpleegd op 02-07-2019).

onderwijs werd besteed, was dit in Afghanistan minder één miljard dollar (817,4 miljoen dollar).⁵²⁵ Maar zelfs dit beperkte budget van Afghanistan voor onderwijs komt niet altijd terecht bij het onderwijs. Corruptie is hier een groot probleem, aangezien zeker 1000 scholen fictief zijn. Deze zogenaamde fictieve scholen bestaan alleen op papier, zodat de centrale overheid geld besteedt aan deze scholen, en dit dus terecht komt bij corrupte ambtenaren. Het onderwijs is zeker geen uitzondering voor de grote corruptieproblematiek in Afghanistan.⁵²⁶ Alleen al in Paktia (een provincie in Zuidoost-Afghanistan) werden er door de overheid vijftig van dergelijke fictieve scholen ontdekt en hun budget werd daarna uiteindelijk stopgezet.⁵²⁷ Hoelang dergelijke fictieve scholen geld ontvangen voordat de overheid ze ontdekt is giswerk. Terugkomende op het probleem van veiligheid, het is niet slechts zo dat het gaat om ‘externe’ dreiging van oorlog en geweld, maar ook binnen de scholen is er geen veilige omgeving. De helft van de leerlingen van scholen heeft te maken met lijfstraffen in de school.⁵²⁸

Het onderwijs door de school is een soort voortzetting van de traditionele koranscholen die informeel in alle hoeken van het land de kinderen voor hun basisschool in moskeeën gegeven wordt. Het aantal kinderen die (tot hun 7^e jaar⁵²⁹) naar de moskee gaan is meestal groter dan het aantal kinderen die naar school gaan. Alleen al omdat in vrijwel elk dorp een moskee staat, maar niet in elk dorp een school. Opvallend is het feit dat de maatschappelijke vorming van de kinderen niet op school begint, maar in de moskee. Daarom is de eerste plek voor de morele socialisatie van kinderen een zaak van de moskee en niet van het formele onderwijs door de staat. Dat betekent, in tegenstelling tot een westerse (en/of seculiere) samenleving, dat het niet de school is, maar de moskee die de *éérste publieke institutie* vormt die het kind binnentreedt. In moskeeën worden kinderen voor het éérst publiekelijk opgevoed en onderwezen volgens de eisen van de religie die een monopolie op de waarheid bezit, die kinderen zich eigen moeten maken. Op school wordt dit min of meer voort gezet, afhankelijk van de heersende politieke macht. De moskeeën zijn zeer gericht op discipline, middels bijvoorbeeld lijfstraf, waardoor het kind voor het eerst systematisch leert om een gehoorzame onderdaan van een religieuze gemeenschap te worden. Van alle aan die praktijken onderworpen kinderen wordt verwacht dat ze tot aan hun dood loyaal blijven aan het enige WARE geloof. De moellah in de moskeeën is er om religieuze ideeën op te leggen en daarmee gepaste gewoonten te vormen in het kind. Hier worden kinderen opgevoed en opgeleid voor één vaste positie in het leven waar hij/zij niet een autonoom, maar een passief onderdeel

⁵²⁵ Unesco Institute for Statistics, “Education Expenditures” in:

Databank Worldbank, “Education Statistics” (2017) <https://databank.worldbank.org/source/education-statistics-%5E-all-indicators/Type/TABLE/preview/on#> (Geraadpleegd: 02 juli 2019)

⁵²⁶ BBC Persian, “Neeme az danishamozan madares Kabul mawrede khushunat qarar gereftah and”, *BBC Persian* (10 februari 2018), <http://www.bbc.com/persian/afghanistan-43018158> (geraadpleegd: 03 juli 2019)

⁵²⁷ BBC Persian, “Buddgah beesh az penjah maktabe khyali dar welayate Paktia Afghanistan qata shud”, *BBC Persian* (28 februari 2016), http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2016/02/160228_k04_ghost_schools_discovered_in_paktia (geraadpleegd: 03 juli 2019)

⁵²⁸ BBC Persian, “Neeme az danishamozan madares Kabul mawrede khushunat qarar gereftah and”, <http://www.bbc.com/persian/afghanistan-43018158>.

⁵²⁹ In Afghanistan gaan kinderen pas naar de basisschool als ze zeven jaar zijn geworden.

van een traditionele gemeenschap moet worden. Ik moet overigens wel opmerken dat niet *alle* kinderen naar een moskee gaan, er zijn bijvoorbeeld ook kinderen die niet structureel les krijgen of kinderen die thuis les krijgen.

In dit onderwijs doet de macht van de religie zich dus onverminderd voelen; de leerstellingen mogen niet bekritiseerd worden en lijfstraf is een normale praktijk, zodat van een gelijkwaardige positie ten opzichte van andersdenkenden geen sprake kan zijn. Deze vorm van onderwijs was voor de inval van de Sovjet-Unie nog niet gepolitiseerd en wat de inhoud van het religieonderwijs betreft van een laag niveau. De imams waren zelf lokaal traditioneel opgeleid, bezaten zelf slechts een rudimentaire kennis van de Islam, en waren al helemaal niet breed onderlegd op het gebied van andere religies of wetenschap. Zelfs kennis van de Arabische taal ontbrak. Daardoor was de interpretatie van de koran zeer problematisch.

Opmerkelijk is dat het onderwijs nog relatief vrij van aard was wat betreft de religieuze invloed. Dit veranderde drastisch met de stichting van de Islamitische staat, met de komst van de moedjahedien en later het Islamitische Emiraat van de Taliban. Hier begonnen de hoogtijdagen van religieuze *scherpslijperij* en maatschappelijke intolerantie. Onder de Islamitische staat is iedere afwijkende interpretatie van de koran verboden. Dit gaat zelfs zo ver dat ook de evolutietheorie en andere moderne wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten, over bijvoorbeeld de gelijke capaciteiten van man en vrouw voor intellectueel werk, verboden zijn. Dit wil echter niet zeggen dat de moedjahedien en de Taliban niet pragmatisch zijn, wat betreft het gebruik maken van moderne middelen, als ze daar hun voordeel mee kunnen doen.

Laat mij dit illustreren met een kort deel van mijn eigen levensverhaal. Als kind bezocht ik tot mijn 7^e op aandringen van mijn vader de moskee. Net zoals andere kinderen moest ik de koran uit mijn hoofd leren, zonder dat ik de betekenis kende. Ook de imam zelf kende de inhoud slechts uit de traditionele overlevering, want hij was zelf de Arabische taal niet machtig (Hij kon het lezen, maar niet spreken en begrijpen). Toen ik eenmaal het regulier onderwijs ging volgen (gelukkig was in mijn geboortestad zowel een basis- als een middelbare school), werd ik snel gefascineerd door seculiere kennis, met name de natuurwetenschappen en geografie. Dit was overigens in de tijd van Zahir Shah en Daoud Khan. Vooral de neveltheorie van Kant en Laplace boeide mij mateloos. Het was mijn geluk dat in de tijd vóór de moedjahedien dergelijke onderwerpen nog onderwezen mochten worden. Ik was een zeer vlijtige leerling die vaak tot diep in de nacht met zijn neus in de boeken zat. Op een nacht betrapte mijn vader mij en zei: ‘als je al deze tijd besteed had aan alleen de studie van de koran, dan was je zo machtig geworden dat je geloof alleen al voldoende zou zijn om een vliegtuig uit de lucht te blazen.’ Mijn vader was een traditionele moslim die niet in de politieke islam geloofde. Volgens hem had God geen politieke wereldse partij nodig om zichzelf of de Islam te verdedigen. Hij is immers almachtig en alwetend. Opmerkelijk is dat de moedjahedien zich als gelovig voordoen, maar zich in de praktijk toch liever beroepen op praktische middelen, die de wetenschap heeft voortgebracht. Voor de bestrijding van Sovjet straaljagers in Afghanistan deden ze geen beroep op de Goddelijke adem, maar op stinger-

raketten die hen ter beschikking werden gesteld door de V.S. De weigering van mijn vader om met militante middelen de politieke islam te verspreiden, kostte hem, ondanks dat hij bekend was als zeer gelovig man, het leven. De moedjahedien hebben hem op gruwelijke wijze vermoord. Het is vanuit mijn optiek, en van ieder ander die zich laat leiden door humanistische principes, bijzonder tragisch dat de huidige politiek van de westerse machten met betrekking tot de zogenaamde pacificatie van Afghanistan, vooral gericht is op militaire operaties, die de situatie alleen maar verslechteren.

De ontwikkeling van onderwijs in Afghanistan heeft een moeilijke weg bewandeld en kent nog vele problemen die opgelost dienen te worden. De belangrijkste stap voor de verbetering van onderwijs in Afghanistan is naar mijn mening *ontideologisering* van het onderwijs, in combinatie met religieus-neutraal onderwijs. Aangezien veel kinderen niet veilig naar school kunnen gaan, is de garantie op veiligheid een belangrijke vereiste, orde en veiligheid zijn nota bene de primaire taken van een staat, zoals aangetoond in het vorige hoofdstuk bij Gellner en Weber. Ook moet de infrastructuur verbeteren zodat elk kind makkelijker de school kan bereiken en moeten de faciliteiten en schoolgebouwen op orde worden gebracht. De kwaliteit van het onderwijs en de aansluiting met de arbeidsmarkt zijn problemen die een oplossing vereisen. Er moet dus eerst geïnvesteerd worden in de kwaliteit van het onderwijs, in plaats van de kwantiteit van scholen. Ook is er een kloof tussen het aantal aanmeldingen en de daadwerkelijke aanwezigheid. Er zijn systematische hiaten in toegang onder verschillende groepen (bijvoorbeeld de verhouding jongens en meisjes, kinderen met analfabetische ouders en kinderen met alfabetische ouders), nomadische en arme kinderen worden zelfs systematisch uitgesloten van onderwijs.⁵³⁰

Afghanistan is een multiculturele samenleving, maar dit vindt men niet terug in het onderwijs, betreffende tolerantie. In het onderwijs wordt men niet onderwezen in het respect voor verschillende culturen, religies en achtergronden, maar wordt eenzijdig één religie gegeven. Daarom is het van belang dat men mensenrechten en wereldburgerschap, dus de noodzaak van pluriformiteit en diversiteit, onderwijst in Afghanistan, aangezien dit aan een open en tolerante houding van de leerlingen kan bijdragen. Helaas is het op dit moment zo dat de fundamentalistische extremistische interpretatie van de islam, onder de naam van het vak 'saqafate islami' ('islamitische cultuur'), een vast onderdeel is van alle lagen van het onderwijs. Hafiz Mansur, een Afghaanse parlementariër, waarschuwt dan ook voor deze gevaarlijke ontwikkelingen: "(...) het onderwijzen van wereldbeschouwing en Islamitische jurisprudentie onder de naam van 'saqafate islami' levert een bijdrage aan 'religieus extremisme' en zelfs 'terrorisme'" en "(...) het verspreiden van religieus extremisme brengt niet alleen de Afghaanse staat in gevaar, maar ook het bestaan van Afghanistan zelf."⁵³¹ Hoewel Mansur duidelijk een standpunt tegen dit onderwijzen van extremisme inneemt, is het opvallend dat tegelijkertijd Saudi-Arabië juist de fundamentele van de

⁵³⁰ Nathalie Lahire, *Afghanistan: promoting education during times of increased fragility* (English) (Washington D.C.: World Bank Group, 2018) 55-56.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/280721531831663216/Afghanistan-promoting-education-during-times-of-increased-fragility> (Geraadpleegd: 02-07-2019)

⁵³¹ BBC Persian, "Hushdare Hafiz Mansur dar mawrede gushreshe efratgrayee mazhabi dar danishgah haye Afghanistan", *BBC Persian* (27 november 2016), <http://www.bbc.com/persian/afghanistan-38124994> (geraadpleegd: 3 juli 2019).

politieke islam aan het verstevigen is in Afghanistan. Saudi-Arabië heeft 500 miljoen (dus bijna net zo veel als het totale onderwijsbudget van Afghanistan) geïnvesteerd om een internationale Islamitische universiteit in Nangarhar (een grote provincie in oost-Afghanistan) op te richten. Hier wordt lesgegeven in het Arabisch, er is plaats voor 10000 studenten, en de gehele Islamitische wereld moet er terecht kunnen. De eerste steen is al gelegd.⁵³² Deze werkwijze van Saudi-Arabië is voor Afghanistan niet nieuw, het exporteren van de politieke Islam naar Afghanistan zagen we al in de tijd dat de moedjahedien en de Taliban aan de macht waren, sterker nog, ze hebben ze geholpen om aan de macht te komen (zie hoofdstuk 3).

Na deze schets van de bedroevende situatie van het onderwijs in Afghanistan, wenden we ons tot de situatie van het burgerschapsonderwijs in Nederland.

De gedachte dat onderwijs een cruciale bijdrage kan leveren aan “vorming” van burgerschap is algemeen erkend en niet weg te denken. Zo ‘behoort burgerschap steeds tot de kerntaken van het onderwijs’ in Nederland.⁵³³

De erkenning van het belang van burgerschapsonderwijs is het gevolg van een historische ontwikkeling van het Nederland van na de Tweede Wereldoorlog. Het ideaal voor burgerschap, de klassiek liberale visie dat het iedere burger vrij staat zijn leven naar eigen inzicht in te richten, bleef bestaan tijdens de ingrijpende culturele transformatie van de Nederlandse samenleving (van een verzuilde maatschappij naar een ontzuilde maatschappij, met als resultaat verdere individualisering en secularisering).

Aanvankelijk waren er weinig problemen met burgerschap, want zelfs in de verzuilde samenleving waren er tussen de zuilen nog voldoende gedeelde waarden. Hoewel het klassiek liberale burgerschapsideaal nog dominant was in de decenia na de Tweede Oorlog, kwam hier langzamerhand verandering in, door de opkomst van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen.⁵³⁴ Op de eerste plaats speelt de individualisering van de samenleving, waardoor het gevoel bij een duidelijk gedefinieerde, culturele groep te horen, verwaterde. Dit hing nauw samen met de verdere secularisering en de erosie van de traditionele banden. Als laatste element is er de instroom van migranten uit niet-westerse samenlevingen, waarvan een substantieel deel onze culturele waarden niet deelden. Door deze ontwikkelingen werd de vanzelfsprekendheid van de omgangscultuur tussen Nederlandse burgers verbroken. De politiek werd

⁵³² Harun Najadizada, “Afghanistan; awardgahe digare baraye Iran wa Arabistan”, *BBC Persian* (21 november 2016), <http://www.bbc.com/persian/afghanistan-38043483> (geraadpleegd: 3 juni 2019).

⁵³³ Ministerie van Onderwijs, *Kamerbrief over burgerschap in het onderwijs* (16 december 2013) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/16/kamerbrief-over-burgerschap-in-het-onderwijs>. De bovenstaande link is helaas niet meer actief. De brief is te vinden in het overheidsarchief op deze website: <http://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>. Hyperlinks van deze site zijn helaas niet eenvoudig te kopiëren. Gebruik de zoekfunctie om de brief in handen te krijgen.

⁵³⁴ Herman van Gunsteren, *Bouwen op burgers: Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger* (Amsterdam: Uitgeverij van Gennep, 2008) 21.

voor het probleem gesteld hoe de inhoud van burgerschap en de vaardigheden die burgers nodig hebben om onderling als burgers met elkaar om te gaan, opnieuw te formuleren.⁵³⁵

“Waar we in de jaren negentig dachten dat ‘de’ Nederlandse cultuur niet bestond, dat kenmerkend voor Nederland juist de diversiteit en tolerantie waren, worden na 2000 door de overheid talrijke initiatieven ondernomen om die beweerde eenheid van de Nederlandse cultuur te herstellen.”⁵³⁶

De centrale overheid heeft na 2000 middels wetgeving burgerschap geherdefinieerd. Het klassieke burgerschapsbegrip richtte zich op handelen en liet de gedachten van de burgers met rust, maar het nieuwe begrip ziet juist in gedachten, cultuur en identiteit de zaken waar ingegrepen kan worden. Het klassieke burgerbegrip maakte nog een duidelijk onderscheid tussen enerzijds sociaal-cultureel conformisme en anderzijds het recht van een burger hiervan af te wijken (binnen de grenzen van de wet). Het nieuwe burgerbegrip laat dit politiek/juridische element en het sociaal-culturele element juist samengaan. Van Gunsteren stelt dan ook: “Alleen als de Nederlandse cultuur en de eisen van burgerschap elkaar versterken kunnen sociale cohesie en regeerbaarheid verwezenlijkt worden. Van multicultureel burgerschap zijn we zodoende geëvolueerd naar een door de staat aangedreven monocultureel Nederlands burgerschap.”⁵³⁷ Nieuwe wetgeving en instituties gaan hier dan ook van uit, waarmee ze tot taak krijgen nieuwkomers en risicoburgers tot ‘normale’ Nederlanders te maken. Het is de vraag of dit nieuwe begrip van burgerschap voldoende draagvlak heeft in de Nederlandse samenleving. Beleidsmakers en gewone burgers leren nu de minder leuke kanten van dit begrip kennen.⁵³⁸

- “De mate van disciplineren en het bij voortdurend in de gaten houden van risicoburgers verdragen zich moeilijk met de elementaire vrijheid die aan burgers ten opzichte van elkaar en van de overheid wordt toegedicht.
- De nieuwe definitie van een goed burger komt gevaarlijk dicht bij de stelling dat dit iemand is die zich zo gedraagt dat de overheid hem goed kan besturen.
- Wat zodoende verloren gaat, is de stem van de eigenwijze burger, die vaak storend is, maar waarin onder omstandigheden ook de informatie en impuls besloten liggen waardoor de republiek met verrassingen veerkrachtig kan omgaan.
- Als sociaal-cultureel en politiek/juridisch burgerschap geacht worden samen te vallen wordt het moeilijk om vanuit de ene soort burgerschap tekorten van de andere te onderkennen, en te compenseren.

⁵³⁵ Van Gunsteren, *Bouwen op burgers*, 21-24.

⁵³⁶ Herman van Gunsteren, *Bouwen op burgers*, 32.

⁵³⁷ Ibid, 34.

⁵³⁸ Ibid, 32-35.

- De nadruk op cultuur, religie en andere primaire bindingen leidt tot een herleving van intolerantie en godsdiensttwisten waarvan we in de moderne tijd eindelijk verlost hoopten te zijn.”⁵³⁹

Door de bovengenoemde problemen moet er een alternatief komen voor dit monocultureel Nederlands burgerschapsbegrip. Alleen al de nadruk op cultuur die tot intolerantie leidt, scheidt mensen van elkaar, terwijl binding nodig is. Daarom moet dit alternatief gezocht worden in de vorm van een concept van wereldburgerschap, dat gebaseerd is op universele waarden, die niet afhankelijk zijn van nationalistische noties van culturele waarden. Ook de Nederlandse hoogleraar pedagogiek Gert Biesta waarschuwt ons voor het uitgangspunt van nationale waarden, “Je zegt: wij zijn de mensen met deze waarden en anderen hebben die waarden niet; als die erbij willen horen, moeten ze onze waarden aannemen. Terwijl een democratische samenleving begint bij het principe dat niet iedere mens hetzelfde is en hetzelfde denkt en er voor iedereen ruimte is om naar eigen overtuiging te kunnen leven.”⁵⁴⁰

Waar ik in het volgende hoofdstuk invulling zal geven aan de relatie tussen wereldburgerschap en onderwijs, zal ik eerst een overzicht geven van de ontwikkelingen op het gebied van burgerschapsonderwijs in Nederland, aan de hand van een analyse van de wettelijke opdracht van 2006. Hieruit zal blijken dat ondanks meerdere pogingen tot wetgeving, het burgerschapsonderwijs nog steeds stagneert.

Het ministerie van OCW en de onderwijsraad zijn ervan overtuigd dat scholen verder moeten met burgerschap, want scholen hebben vanaf 1 februari 2006 in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs, de wettelijke taak om aandacht te schenken aan burgerschap. Maar hoe is het gesteld met de implementatie van deze wettelijke opdracht? De constatering van de Inspectie van het Onderwijs in Nederland geeft blijk van de stagnatie van het onderwijs de afgelopen jaren. Bovendien is er “weinig verandering in de richting van een geëxpliciteerd curriculum, met concrete leerdoelen en daarop af gestemd aanbod.”⁵⁴¹

De vraag die zich hier opwerpt is: Waarom stagneert al jaren de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs? Deze vraag is dan ook relevant voor mijn tweede hoofdonderzoeksvraag. Om een antwoord te kunnen vinden op deze vraag is het eerst belangrijk te weten wat de wettelijke opdracht over burgerschap inhoudt. Is het eenduidig geformuleerd en is het haalbaar?

⁵³⁹ Ibid, 35-36.

⁵⁴⁰ Gert Biesta, geciteerd in: Bert van der Kruk, *Burgerschap: geven en nemen*, Verus (20 juni 2019) <https://www.verus.nl/actueel/nieuws/burgerschap-geven-en-nemen> (Geraadpleegd: 02-07-2019)

⁵⁴¹ Onderwijsinspectie, *De Staat van het Onderwijs: Onderwijsverslag 2009/2010*, (20 april 2011) <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2011/04/20/de-staat-van-het-onderwijs-onderwijsverslag-2009-2010> (Geraadpleegd: 03 juni 2017).

4.2. De huidige stand van zaken: een analyse van een beleidsreactie

Om een helder inzicht over de stand van zaken te krijgen omtrent de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs in de afgelopen jaren na de invoering van de wettelijke opdracht van 2006, heb ik gekozen voor een analyse van een zeer belangrijk document dat een formele status heeft. Bovendien weerspiegelt het de bevindingen van de recente wetenschappelijke onderzoeken over dit specifieke thema. Dit document is de kamerbrief uit 2013 betreffende Burgerschap in het onderwijs, door het ministerie van OCW.⁵⁴²

Wat was de aanleiding tot het schrijven van deze kamerbrief?

1. De eisen die voortvloeien uit het principe van de Nederlandse parlementaire democratie, waarbij de regering, in dit geval de minister van OCW, verantwoording verschuldigd is aan het parlement.

De Tweede Kamer heeft in 2005 een wetsvoorstel aangenomen (OCW, 2005 a, 2006), waarbij vanaf 1 februari 2006 scholen verplicht worden ‘het actief burgerschap en de sociale integratie’ van leerlingen te bevorderen.

De wettelijke opdracht staat als volgt geformuleerd: ‘het onderwijs’:

- gaat er mede vanuit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving;
- is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten.

In de Memorie van Toelichting wordt uitgelegd dat het begrip ‘actief burgerschap’ doelt op de ‘bereidheid’ en het ‘vermogen’ om deel uit te maken van een gemeenschap en daar een ‘actieve’ bijdrage aan te leveren. Het begrip ‘sociale integratie’ verwijst naar de deelname van burgers aan de samenleving, ongeacht hun etnische of culturele achtergrond, in de vorm van sociale participatie.

De kamerbrief van 2013 die door staatssecretaris Dekker namens het ministerie van OCW werd voorgelegd, staat dat de betrokkenheid tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid afgenomen is. Tevens constateert de Inspectie van het Onderwijs dat de ontwikkelingen van het burgerschapsonderwijs in de afgelopen jaren stagneren.

2. Vanwege de aanvullende, specifieke opdracht van de Tweede Kamer aan het ministerie van OCW om voorstellen te doen voor een versterking van het onderdeel burgerschapsvorming in het onderwijs.⁵⁴³

⁵⁴² Ministerie van Onderwijs, *Kamerbrief over burgerschap in het onderwijs*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/16/kamerbrief-over-burgerschap-in-het-onderwijs>. De bovenstaande link is helaas niet meer actief. De brief is te vinden in het overheidsarchief op deze website: <http://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>. Hyperlinks van deze site zijn helaas niet eenvoudig te kopiëren. Gebruik de zoekfunctie om de brief in handen te krijgen.

⁵⁴³ Tweede Kamer, *Motie Kooiman c.s. over burgerschapsvorming in het onderwijs*, (22 november 2011) <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2011Z23785&did=2011D57383> (geraadpleegd: 30 juni 2019).

Hierbij eist de Tweede kamer vanuit de positie van de controlerende macht, een nieuw voorstel van het ministerie van OCW voor een ‘versterking’ van het onderdeel burgerschapsvorming.

3. Dekker wil in zijn brief voldoen aan een toezegging van zijn ambtsvoorganger dat de Tweede Kamer een uitgebreide beleidsreactie ontvangt op het onderwijsadvies “Verder met burgerschap”.⁵⁴⁴

4. De staatssecretaris Dekker van OCW wil, mede namens de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid, een aantal zeer relevante punten omtrent burgerschapsonderwijs aan de orde stellen:

- Zijn kijk op burgerschapsonderwijs, waarmee hij de ‘kern van burgerschap’ wil verduidelijken;
- De kamer informeren over de huidige stand van zaken rond de burgerschapsopdracht in het onderwijs;
- De maatregelen en acties die hij zal ondernemen om burgerschap verder te ‘versterken’ en het onderwijs meer ‘handvatten’ te bieden voor de vorming van burgerschapsonderwijs.

Dekkers’ brief is opgebouwd uit vijf onderdelen, namelijk:

1. Burgerschap in een democratische samenleving;
2. Stand van zaken: stagnatie van burgerschapsonderwijs en competenties;
3. Advies onderwijsraad: ‘Verder met burgerschap in het onderwijs’;
4. Ondersteuning scholen en leraren;
5. Tot slot

Deze vijf onderdelen zal ik hieronder bespreken.

⁵⁴⁴ Tweede Kamer, *Motie van het lid Yücel over evaluatie van het initiatiefwetsvoorstel-Dijsselbloem c.s. over burgerschapsvorming*, (5 maart 2013) <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2013Z04336&did=2013D09042> (geraadpleegd: 30 juni 2019).

4.3. Kanttekeningen bij de beleidsreactie: burgerschapsonderwijs, een kwestie van prioriteit

In de inleiding van zijn brief stelt Dekker terecht een essentiële kwestie aan de orde die de kern van de stagnatie van de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs raakt. Hij erkent dat er in verhouding tot de kernvakken veel minder aandacht wordt besteed aan de sociale ontwikkeling van jongeren.

“De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het niveau van de kernvakken op school, zoals wiskunde en Nederlands. (...) Maar zoals veel leraren en schoolleiders ook terecht aangeven gaat de taak van het onderwijs verder dan kennisoverdracht, verder dan taal en rekenen. Goed onderwijs speelt ook een belangrijke rol in de sociale ontwikkeling van jongeren; de overdracht van waarden, normen en gedragingen. Deze socialisatiefunctie is sinds 2006 vastgelegd in de burgerschapsopdracht.”⁵⁴⁵

Ondanks het feit dat Dekker erkent dat burgerschapsvorming weinig prioriteit heeft, blijkt nergens uit de brief dat de staatssecretaris ook daadwerkelijk burgerschapsvorming een prioriteit gaat geven binnen het curriculum.

Ook zien we geen duidelijke maatregelen die erop wijzen dat deze koers nu gaat veranderen en een evenwicht zal herstellen tussen het toerusten van leerlingen in allerlei gekwalificeerde vakken als rekenen en taal en het toerusten van leerlingen om als persoon en lid van de gemeenschap, in de maatschappij te kunnen functioneren. Burgerschapsvorming is in Nederland geen vak, maar wel een verplichte taak. Burgerschap zal geïntegreerd worden in het curriculum van alle andere vakken. Dekker wil burgerschap niet los zien van kernvakken. Het moet kernvakken zelfs betekenis en context geven. Dit lijkt makkelijker dan het daadwerkelijk is.

Echter, het blijft volstrekt onduidelijk hoe de docenten deze opgave moeten uitvoeren. Blijkbaar wil hij dit de scholen ook niet opleggen. Dus, burgerschapsvorming blijft hangen in een air van vrijblijvendheid.

De belangrijkste punten die de staatssecretaris in zijn inleiding wil verduidelijken zijn de kern van burgerschap en daarbij wil hij het onderwijs meer handvatten bieden voor de vorming van burgerschapsonderwijs. Merkwaardig is dat de staatssecretaris in 2013, acht jaar na de invoering van de wet voor burgerschapsonderwijs in Nederland, nog steeds de behoefte ziet om de kern van burgerschap te verduidelijken, maar voor wie eigenlijk? Voor de Tweede Kamer of het onderwijsveld? Of misschien voor beide?

⁵⁴⁵ Ministerie van Onderwijs, *Kamerbrief over burgerschap in het onderwijs*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/16/kamerbrief-over-burgerschap-in-het-onderwijs>. De bovenstaande link is helaas niet meer actief. De brief is te vinden in het overheidsarchief op deze website: <http://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>. Hyperlinks van deze site zijn helaas niet eenvoudig te kopiëren. Gebruik de zoekfunctie om de brief in handen te krijgen.

Was de kern van het burgerschap voor de wetgever zelf dan duidelijk?

Onderzoekers op dit gebied beweren dat de wetgever zelf vaak inconsequent is geweest met betrekking tot de invulling van de socialiserende functie van het onderwijs. “Een aantal vragen en dilemma’s zijn niet voor eens en altijd op te lossen doordat de politiek de socialiserende functie van het onderwijs telkens anders invult.”⁵⁴⁶

Ook blijkt uit onderzoek door een aantal experts van het SLO, dat scholen een vaag beeld hebben van wat ‘de kern van burgerschap’ inhoudt: “we hebben de indruk dat veel schoolleiders en docenten een diffuus en onduidelijk beeld hebben van wat er met actief burgerschap wordt bedoeld of beoogd. Deze situatie belemmert het uitwerken/ontwikkelen van een planmatige aanpak en een samenhangend aanbod. Immers, wanneer visie en doel ontbreken, ontbreekt een basis voor keuze in aanbod en didactiek.”⁵⁴⁷

Maar ook de inspectie van het onderwijs constateert dat de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs op scholen de afgelopen jaren alleen maar stagneert en van een uitgewerkte visie en een vertaling daarvan in een samenhangend onderwijsaanbod is veel minder sprake.⁵⁴⁸

Bij zo’n overheersende vaagheid, vraagt men zich wellicht af wat het onderwijs aan moet met de opdracht tot burgerschapsonderwijs.

4.3.1. Burgerschap in een democratische samenleving

Kern burgerschap: democratische waarden

Bij het verduidelijken van de kern van het burgerschap in het onderwijs, geeft Dekker aan dat democratische waarden de fundamentele vormen van burgerschapsonderwijs. Volgens hem staan de fundamentele van onze democratie en samenleving vast. Dit zijn essentiële waarden die universeel van aard zijn en neergelegd zijn in onze grondwet en de universele mensenrechten en kinderrechten. Deze gelden altijd, overal en voor iedereen, ongeacht achtergrond, levensovertuiging of afkomst. Ze vormen het fundament van onze democratische samenleving. Dat fundament moet stevig zijn en iedereen in

⁵⁴⁶ Broer van der Hoek, “Meedoen alleen is niet genoeg”, in: M.H. Bernaerts en C. van Kesteren (red) *Maatschappijleer Hoofdzaken, Landelijk Expertisecentrum, Mens en Maatschappijvakken* (Amsterdam: Landelijk Expertisecentrum Mens- en Maatschappijvakken, 2012) 93.

⁵⁴⁷ Hans Hooghoff, Jeroen Bron, “Schoolontwikkeling en actief burgerschap”, in: Jules Peschar, Hans Hooghoff, Anne Bert Dijkstra en Geert ten Dam (red), *Scholen over Burgerschap, naar een kennis over burgerschapsonderwijs*, (Antwerpen en Amsterdam: Garant, 2010) 291.

⁵⁴⁸ Ministerie van Onderwijs, *Kamerbrief over burgerschap in het onderwijs*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/16/kamerbrief-over-burgerschap-in-het-onderwijs>. De bovenstaande link is helaas niet meer actief. De brief is te vinden in het overheidsarchief op deze website: <http://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>. Hyperlinks van deze site zijn helaas niet eenvoudig te kopiëren. Gebruik de zoekfunctie om de brief in handen te krijgen.

Nederland, of hij/zij nu in Nederland geboren en getogen is of als nieuwkomer in Nederland opgroeit, moet goed begrip en besef hebben van fundamentele waarden.⁵⁴⁹

Tegelijkertijd benadrukt Dekker dat democratie betekent dat het elk individu vrij staat om zich al dan niet door gezamenlijke waarden te laten leiden. Het onderwijs moet kinderen niet kneden maar ze leren te reflecteren op hun eigen idealen en die van anderen. Het onderwijs heeft daarmee ook een belangrijke taak bij zelfontplooiing en de ontwikkeling van eigen waarden en normen van leerlingen.⁵⁵⁰

De staatssecretaris raakt hier echter verstrikt in een contradictie: enerzijds noemt hij universele waarden, die voor iedereen gelden, anderzijds huldigt hij een particularistische opvatting, namelijk dat ieder individu zijn eigen waarden mag scheppen. Waar staat Dekker nu voor?

In de handreiking, “Values, op zoek naar gedeelde waarden”, uitgegeven door het SLO, die in opdracht van het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid is geschreven (september 2015), wordt niet gekozen voor de universalistische en particularistische opvatting over waarden uit de brief van Dekker. Hier wordt de voorkeur gegeven aan een ‘intersubjectieve’ benadering.⁵⁵¹

Dit kan betekenen dat er op het gebied van waarden niets vast staat. Consensus wordt als wenselijk beschouwd. In elke school zou eigenlijk een permanente discussie gevoerd moeten worden over welke basiswaarden uitgangspunt dienen te zijn en hoe deze misschien anders ingevuld kunnen worden. Bovendien zullen basiswaarden in de loop van de tijd veranderen. De lijst van basiswaarden is dus nooit compleet.

Tevens bestaan er in de huidige geglobaliseerde samenleving waardeverschillen en hebben we, in contact met andere culturen, vaak te maken met de afwezigheid van gedeelde spelregels. Hoewel in de globaliserende wereld een grote diversiteit aan waardensystemen bestaat, dient het Nederlandse onderwijs uit te gaan van rationaliteit en democratische beginselen zoals vrijheid en gelijkheid, die de ‘mogelijkheidsvoorwaarden’ vormen voor het tot stand komen van intersubjectieve waardenplatformen waaraan alle leerlingen mogen deelnemen.

Volgens de handreiking “Op zoek naar gedeelde waarden”, zijn dus zowel de universalistische als de particularistische opvattingen over waarden als ongeschikt gevonden om als uitgangspunt te dienen bij het denken over waarden en burgerschapsvorming.

Wat de universalistische opvatting betreft, is er volgens veel wetenschappers echter geen wetenschappelijke basis voor een dergelijke fundamentele waardenpositie en zijn waarden een uitdrukking van maatschappelijke verhoudingen. Maar als er dergelijke universele waarden bestaan, die als absoluut gezien worden, dan zou het onnodig zijn om ze op basis van vrije verkiezingen en principe

⁵⁴⁹ Ibid.

⁵⁵⁰ Ibid.

⁵⁵¹ Wiel Veugelers, Vincent Stolk en Jeroen Bron, *Op zoek naar gedeelde waarden: handreiking waarden en burgerschapsvorming op scholen* (september 2015) <http://downloads.slo.nl/Repository/op-zoek-naar-gedeelde-waarden.pdf> (geraadpleegd: 1 juni 2016).

van democratie en rechtstaat vast te laten stellen, die door een toevallige meerderheid tot stand kunnen komen. Wat zelf evident is, hoeft niet gelegitimeerd te worden.

Het probleem bij universele waarden is dat mensen in de praktijk toch vaak van mening verschillen over wat deze waarden zijn of waar ze vandaan komen. Ook wat particularistische opvattingen van waarden betreft, als men vindt dat men als individu helemaal onafhankelijk van andere mensen geheel eigen waarden mag kiezen, en dat alle andere mensen dat ook mogen doen, wordt samenleven onmogelijk. Het is, volgens deze handreiking, voor elke vorm van samenleving onontbeerlijk dat er ten minste over sommige waarden overeenstemming is.

De uitgangspunten die door deze handreiking wel als geschikte basis beschouwd worden, berusten dus op een ‘intersubjectieve’ visie op waarden. Wat het vaststellen van waarden betreft, gaat het vooral om de dagelijkse ervaringen en beleving die in bepaalde culturen of samenlevingen bestaan en die het grootste deel van haar leden aanhangt.⁵⁵²

Deze waarden, die elk lid van een groep min of meer onderschrijft, zijn intersubjectieve of gemeenschappelijke waarden, ook wel basiswaarden of kernwaarden genoemd (maar niet universele).

Ook in Nederland, in de kerndoelen van het primair onderwijs wordt over de ‘algemeen aanvaarde waarden’ gesproken. Belangrijk is dat aan de intersubjectief-geldende waarden ook een ‘non-negotiable’ karakter toegeschreven wordt.⁵⁵³ ‘De gelijkwaardigheid van mensen is daarvan een voorbeeld: de opvatting dat een persoon vanwege zijn geloofsopvatting of huidskleur meer of minder rechten zou moeten hebben, wordt tegenwoordig in principe niet geaccepteerd in Nederland. Een leerling op school moet vanuit deze gedachte leren dat de menselijke gelijkwaardigheid niet ter discussie staat. Dat is conform artikel 1 van de grondwet en artikel 14 van het EVRM.

Botsende basiswaarden, door de identiteit van de school:

Sinds 2006 zijn scholen wettelijk verplicht om aandacht te besteden aan actief burgerschap en sociale integratie, maar de overheid laat de invulling van deze verplichting vrijwel geheel over aan de school, zodat deze hun eigen keuzes kunnen maken bij de programmering.

Een van de uitgangspunten met betrekking tot deze vrijheid is gebaseerd op de eigen ‘identiteit’ van elke scholen. Ook in de handreiking ‘waarden en burgerschapsvorming op scholen’ staat de identiteit van een school als bepalende factor voor de school-specifieke waarden. Hier werpt zich nu de vraag op: hoe de basiswaarden zich verhouden met waarden die voortkomen uit de identiteit van school?

Op een openbare school bijvoorbeeld, ligt de nadruk vooral op actieve pluriformiteit, waarbij elke leerling ongeacht van zijn of haar religieuze of culturele achtergrond zich thuis kan voelen, terwijl bij een

⁵⁵² Veugelers, Stolk en Bron, *Op zoek naar gedeelde waarden* <http://downloads.slo.nl/Repository/op-zoek-naar-gedeelde-waarden.pdf> (geraadpleegd: 1 juni 2018) 13.

⁵⁵³ Ibid, 11.

school met een godsdienstige identiteit, de focus meer op waarden van bepaalde heilige boeken ligt. Het begrip burgerschap heeft in dit op godsdienst-gerichte onderwijs, een dubbele betekenis. Voorwaarden zoals ‘gelijkwaardigheid’ kunnen op gespannen voet staan met de teksten van heilige boeken.

“Het Wartburg College, een scholengemeenschap met diverse locaties in Zuid-Holland, biedt christelijk onderwijs op reformatorische grondslag. Het begrip burgerschap heeft hier een dubbele betekenis, zoals op de website fraai verwoord staat: ‘Het gaat ons er vóór alles om dat jongeren ook burgers worden van het koninkrijk van de Heer Jezus Christus. Op christenjongeren rust de dure plicht om burgers van twee rijken te zijn.’”⁵⁵⁴

Ook op een islamitische school kan zich een waardenconflict voordoen, mocht een islamitische school de volgende passage als uitgangspunt nemen, zoals in Afghanistan het geval is:

“And get two witnesses,
Out of your own men.
And if there are not two men,
Then a man and two women.
Such as ye choose,
For witnesses,
So that if one of them errs,
The other can remind her.”⁵⁵⁵

Een ander voorbeeld betreffende de erfenis. Indien de vader sterft, en er jongens en meisjes achterblijven dan geldt volgens de Koran: “(…) if there are Brothers and Sisters, (they share). The male having twice the share of the female, thus doth Allah make clear to you (His law), lest ye err. And Allah hath knowledge of all things.”⁵⁵⁶ De vraag is dan hoe verhoudt de aanscherping van kerndoelen door het ministerie van OCW zich tot de vrijheid van godsdienst en de identiteit van scholen om scholen burgerschap zelf invulling te laten geven?

4.3.2. Stand van zaken

Staatssecretaris Dekker geeft hier een helder overzicht van de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs op dat moment. Naast de algemene constatering van de inspectie van het

⁵⁵⁴ René Leverink, “Schoolportret: Guido de Brès”, in: Jules Peschar, Hans Hooghoff, Anne Bert Dijkstra en Geert ten Dam (red), *Scholen over Burgerschap, naar een kennis over burgerschapsonderwijs*, (Antwerpen en Amsterdam: Garant, 2010) 15.

⁵⁵⁵ Soerah I-baqarah (Vers 282)

The Holy Qur-ân, 130

⁵⁵⁶ Soerah An-Nisa (vers 177)

The Holy Qur-ân, 274.

onderwijs dat de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs al jaren stagneert, verwijst Dekker naar een aantal concrete tekortkomingen.

Over leerdoelen en curriculum: de constatering van de inspectie van het onderwijs dat er op scholen weinig vorderingen zijn in de richting van een geëxpliciteerd curriculum, met concrete leerdoelen en een daarop afgestemd aanbod.

Over visie op burgerschap op scholen: ‘Een derde van de scholen in het funderend onderwijs heeft nog geen expliciete visie op burgerschap of inzicht in de sociale - en burgerschap - competenties van hun leerling.’⁵⁵⁷

Tekortkomingen gebleken uit andere nationale en internationale bronnen:

“Uit een periodieke peiling van het onderwijsniveau op burgerschap blijkt dat de burgerschapscompetenties van basisscholen aanzienlijk achterblijven bij wat verwacht mag worden... Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat ook in het voortgezet onderwijs relatief veel Nederlandse scholieren een geringe kennis hebben over mensenrechten en burgerschap in vergelijking met andere Europese landen.”⁵⁵⁸

Dekker komt in zijn conclusie over de stand van zaken tot bevestiging dat burgerschapsonderwijs nog lang niet het gewenste niveau heeft kunnen bereiken. Hij heeft echter niet duidelijk gemaakt wat het gewenste niveau dan wel mag zijn. Bij andere vakken (wiskunde en de talen) is het duidelijk wat de overgangsnorm is. Dit geldt echter niet voor burgerschapsonderwijs.

4.3.3. Advies onderwijsraad: “Verder met burgerschap in het onderwijs”

Staatssecretaris Dekker onderschrijft dit advies en neemt drie aanbevelingen over van de onderwijsraad, samengevat:

1. Verdere ondersteuning scholen en leraren;
2. Systematische kennisopbouw voor de verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs;
3. Aanscherpen kerndoelen.

Zes jaar na deze kamerbrief (2013), merken de scholen in 2019 nog weinig van concrete ondersteuning en het expliciteren van het verband tussen de kerndoelen en de doelbepalingen, laat staan de leerlingen.

⁵⁵⁷ Ministerie van Onderwijs, *Kamerbrief over burgerschap in het onderwijs*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/16/kamerbrief-over-burgerschap-in-het-onderwijs>. 3. De bovenstaande link is helaas niet meer actief. De brief is te vinden in het overheidsarchief op deze website: <http://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>. Hyperlinks van deze site zijn helaas niet eenvoudig te kopiëren. Gebruik de zoekfunctie om de brief in handen te krijgen.

⁵⁵⁸ Ibid.

Scholen weten nog steeds niet welke aanpak geschikt is voor het nastreven van burgerschapscompetenties en ook niet voor welke leerlingen.⁵⁵⁹

4.3.4. Ondersteuning scholen en leraren

Het uitgangspunt van Dekker op dit punt is dat effectief burgerschap “een vakoverstijgende visie op de sociale ontwikkelingen van leerlingen” vraagt en dit veronderstelt dat “scholen hun curriculum moeten bezien” om burgerschap een samenhangende plaats te geven. Scholen moeten werken aan de deskundigheid van docenten.⁵⁶⁰

Dekker bevestigt zelf dat dit geen eenvoudige opgave is. Maar hij wil hier iets doen, een bijdrage leveren. Welke bijdrage? Hij wil scholen faciliteren. Maar wat betekent dit concreet? Voor Dekker betekent dit blijkbaar vooral ‘handvatten’ en ‘handreikingen’.

Was het ontbreken van ‘handreikingen’ het echte probleem? Of is het probleem niet eerder gelegen aan het niet stellen van een evenwichtige prioriteit tussen de kernvakken en de sociale taken van het onderwijs?

Alle acties die staatssecretaris Dekker wil ondernemen draaien vooral om ‘handvatten’ beschikbaar stellen voor scholen, terwijl SLO dit al jaren doet. Vanaf 2006 heeft SLO keer op keer initiatief genomen om scholen handvatten te bieden om burgerschapsvorming in het onderwijsprogramma een vaste positie te geven.

Opvallend is dat in de brief van Dekker onder de vermelding van nieuwe maatregelen wordt vermeld dat “de SLO samen met scholen de werkbaarheid wat betreft effecten van burgerschap gaat onderzoeken.” In feite betreft het hier het faciliteren van de ‘Alliantie burgerschap’ en het instrument ‘burgerschapsmeten’. Alweer een nieuwe onderzoeksopdracht, maar is het niet tijd om nu aan de slag te gaan?

Er was een maatregel met betrekking tot de praktijk van burgerschapsvorming in het onderwijs waaraan Dekker wel ‘prioriteit’ gaf en dacht een oplossing te hebben: afschaffen van de verplichte maatschappelijke stage. Maatschappelijke stage was tot 2013 in het voortgezet onderwijs de enige concrete praktijk met een voor de hand liggende relatie tot burgerschap. Volgens het SLO: “de maatschappelijke stage kan goed dienst doen als oefenplaats voor burgerschap.”⁵⁶¹ Met deze erkende

⁵⁵⁹ Ministerie van Onderwijs, *Kamerbrief over burgerschap in het onderwijs*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/16/kamerbrief-over-burgerschap-in-het-onderwijs>. De bovenstaande link is helaas niet meer actief. De brief is te vinden in het overheidsarchief op deze website: <http://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>. Hyperlinks van deze site zijn helaas niet eenvoudig te kopiëren. Gebruik de zoekfunctie om de brief in handen te krijgen.

⁵⁶⁰ Ibid.

⁵⁶¹ Hooghoff, Bron, “Schoolontwikkeling en actief burgerschap”, 300.

functie was de maatschappelijke stage, het enige instrument dat een formele plek had op school. Ze had prioriteit en was verplicht en daarom ook gefinancierd.

De verplichte maatschappelijke stage in het voortgezette onderwijs werd pas in het schooljaar 2011-2012 ingevoerd. Veel scholen hebben inmiddels van de stage een onderdeel in hun programma gemaakt, omdat het een verplichte taak van de school was met een reële financiële ruimte en taakuren voor leerlingen en docenten. Leerlingen moesten minimaal 30 uur stage lopen bij een maatschappelijke organisatie en vrijwillig werk uitvoeren. Dekker geeft zelf in zijn brief aan, dat de maatschappelijke stage voor scholen een mooi instrument blijft om leerlingen een actieve bijdrage te laten leveren aan de samenleving en zo mede invulling te geven aan de burgerschapstaak.⁵⁶² Toch gaat Dekker deze verplichte maatschappelijke stage afschaffen. Interessant trouwens, dit idee van ‘verplicht vrijwilligerswerk’. De school *verplicht* de burger om te gaan werken, en de burger moet dat werk dan maar als *vrijwillige* bijdrage beschouwen.

Opvallend is dat Dekker het afschaffen van de verplichte maatschappelijke stage als onderdeel van de ‘ondersteuning van scholen en leraren’ vermeldt. De scholen mogen de maatschappelijke stage nog wel als facultatief onderdeel blijven aanbieden, maar ze krijgen er geen geld meer voor.

Het zal waarschijnlijk blijken dat wanneer er geen ruimte en tijd worden gekoppeld aan deze taken dat de maatschappelijke stage uit de scholen zal verdwijnen.

Zowel de Onderwijsraad als een aantal verenigingen die de belangen van onderwijs behartigen, waren niet blij met de afschaffing. “Het is goed te lezen dat de staatssecretaris de waarde van de stage inziet maar zijn standpunt wordt enigszins ontkracht door de afschaffing”.⁵⁶³

De vraag is wat zou de aanleiding tot deze maatregel van Dekker kunnen zijn?

Twee mogelijke scenario’s:

1. Een financiële reden als gevolg van bezuinigingen. De afschaffing van de verplichte maatschappelijke stage levert het ministerie van onderwijs 75 miljoen euro op. (scholen moeten zich meer concentreren op zaken als rekenen en taal, dus geen prioriteit voor de maatschappelijke stage).

⁵⁶² Ministerie van Onderwijs, *Kamerbrief over burgerschap in het onderwijs*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/16/kamerbrief-over-burgerschap-in-het-onderwijs>. De bovenstaande link is helaas niet meer actief. De brief is te vinden in het overheidsarchief op deze website: <http://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>. Hyperlinks van deze site zijn helaas niet eenvoudig te kopiëren. Gebruik de zoekfunctie om de brief in handen te krijgen.

⁵⁶³ Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs, *Scholen moeten vanuit eigen visie aan de slag met burgerschapsvorming* (9 januari 2014) <http://www.verus.nl/nieuws/scholen-moeten-vanuit-eigen-visie-aan-de-slag-met-burgerschapsvorming> (geraadpleegd: 5 Juni 2016).

2. Politieke gronden: De maatschappelijke stage was door het CDA in het leven geroepen en past ook het beste bij de morele uitgangspunten van de christendemocraten, namelijk gespreide verantwoordelijkheid en solidariteit en de rol van het maatschappelijk middenveld.

Volgens de uitgangspunten van het CDA moeten scholen, kerken en bedrijven een bijdrage leveren aan de samenleving. Daarom werd het verplicht stellen van maatschappelijke stage door de CDA minister van OCW, Maria van Bijsterveldt, als grote verworvenheid beschouwd binnen het CDA. Dit beleid vloeide destijds vooral voort uit de normen en waardendiscussie onder het kabinet Balkenende (CDA).

Wanneer het CDA plaats moest maken voor de nieuwe coalitie met een VVD bewindsman (staatssecretaris Dekker), verandert plotseling de positie van de stage, want het ‘verplicht’ stellen van scholen bleek in strijd te zijn met de liberale opvatting van de VVD beleidsman.

Wat de VVD betreft, moet de overheid een terughoudende rol spelen en de vrijheid van scholen moet centraal staan. Hierdoor krijgen scholen meer beleidsvrijheid en ruimte voor eigen keuzes, aldus Dekker.

De vraag is of het afschaffen van de verplichte maatschappelijke stage een politieke beslissing was of een bezuinigingsmaatregel! Waarschijnlijk een gelukkig huwelijk van beide.

Mijn doel hier is nu niet om de positie van maatschappelijke stage te verdedigen. Misschien heeft Dekker gelijk om scholen niet te verplichten. Maar hoe moeten scholen omgaan met deze chaotische situatie van snelle beleidsverandering? De politiek vult de belangrijke socialiserende taak van het onderwijs telkens anders in. Dit, terwijl de politiek de zaak dichttimmert, maar daarnaast zogenaamd de invulling en inhoud overlaat aan de scholen zelf. Wellicht is dit de kern van het probleem.

4.3.5. Tot slot

In zijn slotwoord benadrukt Dekker dat burgerschap tot de kerntaken van het onderwijs behoort. Daarom belooft hij burgerschap verder te stimuleren. Maar hoe?

Alweer door een ‘handreiking’ en een ‘onderzoek’? Lees: “Daarom wil ik burgerschap verder stimuleren door scholen en leraren handreikingen te bieden, onderzoek naar effectieve methoden te stimuleren en informatie hierover actief ter beschikking te stellen aan scholen. Daarnaast zal ik samen met het onderwijsveld bezien op welke wijze de kern van burgerschap voor het onderwijs het beste kan worden vastgelegd en uitgedragen.”

Wat het onderwijsveld van de staatssecretaris echter nodig heeft is op de eerste plaats een concrete invulling qua inhoud en organisatie, maar ook de ‘prioritering’ van burgerschapsvorming in het curriculum van het onderwijs. Daarmee begint de staatssecretaris immers zelf in de inleiding van de kamerbrief. De hierboven genoemde concrete invulling is noodzakelijk om te voorkomen dat burgerschapsvorming in een opsomming van losse activiteiten en projecten blijft steken, in plaats van een over leerjaren en leergebieden samenhangend aanbod.

Verdere handreikingen raken de schoolpraktijk toch niet, omdat deze geen formele en verplichtende status hebben. Meer dan een decennium, na de invoering van de wet over burgerschapsonderwijs zou het nu tijd moeten zijn om aan de slag te gaan met een actieve burgerschapsvorming en sociale integratie.

Uit de hierboven geschetste kritische analyse van de brief van dhr. Dekker over de huidige stand van het burgerschapsonderwijs kan men concluderen dat de Nederlandse regering nauwelijks een eigen visie heeft. Men drukt zich uit in ‘handreikingen’ en beloftes tot hulp aan het middenveld, maar het ontbreekt aan een duidelijke visie. De kloof tussen de wettelijke opdracht en de implementatie ervan in het veld blijft onoverbrugbaar.

4.3.6. Kloof tussen de wettelijke burgerschapsopdracht en de implementatie ervan

De bovenstaande analyse was gewijd aan de beleidsreactie van het vorige kabinet (Staatssecretaris van Onderwijs, dhr. Dekker) op de kamerbrief door het Ministerie van OCW (16-12-2013) over de stand van zaken betreffende burgerschapsonderwijs. Hierin heeft de Staatssecretaris van Onderwijs de Kamer geïnformeerd over de burgerschapsopdracht in het onderwijs en de maatregelen die hij zal ondernemen om burgerschap verder te ‘versterken’ en het onderwijs meer ‘handvatten’ te bieden voor de vorming van burgerschapsonderwijs. Maar men kan uit mijn kritische analyse opmaken, dat er een grote kloof bestaat tussen de wettelijke opdracht (en de maatregelen die hij wil uitvoeren) en de implementatie ervan op de scholen zelf. De conclusie van mijn analyse is dat deze aanpak niet werkt. Sinds de bovengenoemde brief (2013) heb ik de ontwikkelingen, met betrekking tot burgerschapsonderwijs en de zogenaamde ‘maatregelen’ en ‘acties’ om burgerschap verder te ‘versterken’ en het onderwijs meer ‘handvatten’ te bieden, in het voortgezet onderwijs nauwgezet gevolgd. Helaas wijzen de praktijken en de vele andere onderzoeken erop dat op het vlak van burgerschap weinig vooruitgang te merken is. Dit blijkt overigens ook uit een vervolgbrief aan de Tweede Kamer (07-02-2017), waarin staatssecretaris Dekker erkent dat het nog steeds niet goed gaat met de kwaliteit van burgerschapsonderwijs. Hij deelt de zorg van de Inspectie van het Onderwijs dat burgerschapsonderwijs onvoldoende blijft. Zoals ook uit de kamerbrief blijkt: “Resultaten inspectieonderzoek: burgerschapsonderwijs onvoldoende”.⁵⁶⁴ Het interessante aan deze resultaten is dat burgerschapsonderwijs wel formeel blijkt te voldoen aan de wettelijke opdracht om burgerschapsonderwijs te geven.

“Desondanks is de inspectie kritisch over de kwaliteit van het aanbod op de meeste scholen. Het voldoet strikt genomen aan de wet, maar sluit niet aan bij de maatschappelijke verwachtingen. De invulling is afhankelijk van de

⁵⁶⁴ Tweede Kamer, *Kamerbrief over versterking burgerschapsonderwijs* (7 februari 2017) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/07/kamerbrief-over-versterking-burgerschapsonderwijs> (Geraadpleegd: 30 juni 2019) 5-6.

uitwerking die een individuele docent eraan geeft. Vaak is niet geformuleerd welke doelen de school wil bereiken met het burgerschapsonderwijs. Doordat het onderwijs weinig planmatig is ingericht, ontbreekt de samenhang tussen wat er in verschillende vakken of opleidingsonderdelen en in opeenvolgende jaren gebeurt. De pedagogische en didactische keuzes van een school worden vaak niet verbonden aan burgerschapsonderwijs. De opbrengsten van het burgerschapsonderwijs zijn nauwelijks in beeld. Daardoor blijven kansen om het te verbeteren onbenut. Volgens de inspectie biedt het huidige kader van wet- en regelgeving weinig handvatten voor het toezicht. Op eigen kracht zijn veel scholen er tot nu toe onvoldoende in geslaagd om op basis van een eigen visie planmatig en efficiënt burgerschapsonderwijs te realiseren.”⁵⁶⁵

Hoe denkt de staatssecretaris deze situatie te verbeteren? Hij wil dit bereiken door alwéér een zogenaamd duidelijkere opdracht voor burgerschapsonderwijs te formuleren⁵⁶⁶ en door het een belangrijkere plek te geven in het curriculum. Vergelijk dit met zijn eerste brief en dan zijn deze ‘handvatten’ niet meer dan een loze herhaling van zetten.

Als de politiek in gebreke blijft, wat is dan de reactie van de Inspectie van het Onderwijs daarop? Als reactie op mijn mondelinge en, later, schriftelijke vragen aan een van de inspecteurs, die vooral belast is met het domein burgerschap, heb ik een aantal antwoorden gekregen.⁵⁶⁷ Om het interview te lezen, zie Bijlage 1.

Bij elk van de antwoorden van de inspecteur plaats ik hieronder een aantal kanttekeningen:⁵⁶⁸

1. De wet is terughoudend, ofwel onduidelijk geformuleerd. Dit betekent dat de inspectie alleen kan ingrijpen als er op een school helemaal niets aan burgerschapsvorming gedaan wordt. De inspectie geeft geen oordeel over de inhoud van het burgerschapsonderwijs. Misschien omdat de inhoud onduidelijk is?
2. De inspectie accepteert dat scholen met bepaalde kenmerken (betreffende leerling-populaties), bijvoorbeeld islamitische of protestant-christelijke scholen, volgens hun eigen levensovertuiging invulling geven aan burgerschapsonderwijs. Wat komt er dan op deze scholen terecht van de wettelijke opdracht om kennis te hebben van en kennis te maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten?

⁵⁶⁵ Ibid.

⁵⁶⁶ Ibid, 6-7.

I. Deugdelijkheid geeft scholen te weinig richting.

II. Onvoldoende handvatten voor toezicht

III. Curriculum biedt onvoldoende houvast voor onderwijsinhoud

⁵⁶⁷ Hier moet ik mijn dankbaarheid tonen aan de Inspectie van het Onderwijs, aangezien zij de tijd genomen heeft om mijn vragen te beantwoorden. Helaas was Staatssecretaris Dekker niet in staat om op specifieke aan hem gerichte vragen antwoord te geven.

⁵⁶⁸ Het is hier dus handig het interview te lezen naast de kanttekeningen.

- 3.a Wat de implementatie betreft kaatst de inspectie de bal weer terug naar het ministerie.
- 3.b Evenmin rept de inspectie over het ontbreken van een formele status van burgerschapsonderwijs.
4. De inspectie constateert dat er inderdaad stagnatie plaats vindt, maar doet geen uitspraak over wie daar verantwoordelijk voor is.
5. De inspectie verwijst naar scholen om op eventuele risico's op het gebied van de schending van basiswaarden, zowel corrigerend als proactief te reageren. Scholen worden door de inspectie erop aangesproken indien de burgerschapsopdracht op een ondeugdelijke manier wordt ingevuld, wat wil zeggen dat scholen die leerlingen niet op een effectieve manier corrigeren daarop worden aangesproken.
6. Op de vraag of de steeds wisselende invulling van de socialiserende functie van het onderwijs door de politiek niet een van de voornaamste problemen is, blijft de inspectie mijns inziens het antwoord schuldig.
7. De inspectie wijst erop dat de kerndoelen van het onderwijs scholen vragen aandacht te geven aan de universele waarden. Mijn conclusie is dat ongeacht de invulling die scholen geven aan burgerschapsonderwijs, universele waarden opgenomen *moeten* zijn in alle vormen van onderwijs. Dit is uiteraard mijn pleidooi.⁵⁶⁹
8. Echter, universele waarden worden door de Inspectie beschouwd als een minimale set van algemeen aanvaarde waarden, die van belang zijn voor de continuering van de democratische rechtsstaat. Hier mogen eigen levensbeschouwelijke invullingen door scholen niet strijdig mee zijn. Volgens de inspectie is dit voor scholen ook duidelijk. Ik betwijfel of deze duidelijkheid wel aanwezig is bij scholen die een zeer uitgesproken religieuze signatuur hebben.

⁵⁶⁹ Zie hoofdstuk 5 van dit proefschrift.

4.4. Van Dekker naar Slob

Inmiddels (2018) is er een nieuw kabinet, met een nieuwe Minister van Onderwijs, dhr. Arie Slob. Vervult deze minister de hoop op een verbetering van burgerschapsonderwijs? Misschien wel, maar zijn eerste kamerbrief doet weinig goeds verwachten. Ook hij vraagt om een heldere burgerschapsopdracht, waarmee hij de oproep van de onderwijsinspectie overneemt, om meer duidelijkheid te geven wat er van de scholen verwacht moet worden. Hij faalt er mijns inziens in om op deze vraag een concreet antwoord te geven, terwijl hij zelf schreef:

“Het is niet reëel om van scholen te vragen het burgerschapsonderwijs op eigen kracht verder te versterken, zonder dat de wettelijke opdracht hen daarbij richting geeft. Bovendien biedt de algemene formulering de inspectie weinig aangrijpingspunten om daadwerkelijk toezicht te houden op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs.”⁵⁷⁰

Minister Slob stelt net als de vorige staatssecretaris “een verduidelijking van de algemene burgerschapsopdracht”⁵⁷¹ voor. De conclusie is dat de wet, na twaalf jaar, nog steeds onduidelijk blijkt te zijn. Van de scholen wordt verwacht de wettelijke opdracht toe te passen, terwijl deze opdracht zelfs voor de medewetgever onduidelijk blijkt te zijn. Hoe kun je dan van leerlingen verwachten dat ze leren wat de wet stipuleert, wat ze zouden moeten leren? Dit alles voorspelt weinig goeds voor de implementatie van wat gesteld wordt door het Platform 2032, dat een apart domein voorstelt voor burgerschap. Wat zou dan de inhoud van dat domein moeten zijn als de wetgever er jaar na jaar niet in slaagt om een kader te scheppen van wat van scholen en docenten precies verwacht wordt.

Toch blijft de noodzaak bestaan om het burgerschapsonderwijs drastisch te verbeteren. Volgens de Onderwijsraad maakt het voorstel van Slob echter onvoldoende duidelijk wat onder burgerschap wordt verstaan en wat van de scholen wordt verwacht.⁵⁷² Er is dus vraag naar een betere onderbouwing van het wetsvoorstel.

Ook is het niet duidelijk of het wetsvoorstel tot doel heeft de burgerschapsopdracht te verduidelijken, of dat scholen meer of andere dingen zouden moeten doen om aan de opdracht te voldoen. De staatssecretaris beloofde prioriteit van burgerschapsonderwijs, maar leverde dit niet aan. Hopelijk kan de huidige minister dit wel aanleveren. Zoals uit het onderzoek van het Instituut voor Publieke Waarden al

⁵⁷⁰ Tweede kamer, *Kamerbrief met reactie op het burgerschapsonderzoek ICCS* (27 november 2017), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/27/kamerbrief-met-reactie-op-het-burgerschapsonderzoek-iccs> (Geraadpleegd: 30 juni 2019).

⁵⁷¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs*, (05 juni 2018 – Consultatiepublicatie) <https://www.internetconsultatie.nl/burgerschap> (Geraadpleegd: 30 juni 2018).

⁵⁷² Onderwijsraad, 2018. Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/briefadvies-wetsvoorstel-burgerschapsonderwijs/item7687>. (Geraadpleegd: 30 juni 2019)

blijkt: “Zonder eindtermen of status als vak, zonder duidelijke wettelijke definitie, zonder gewicht in het algemene kwaliteitsoordeel van de Inspectie van het Onderwijs en met een vrij in te vullen inspanningsverplichting is er sprake van geen of weinig formele prioriteit.”⁵⁷³

Om deze en andere vragen te beantwoorden ben ik gesprek gegaan met beleidsmedewerkers van het ministerie en heb ik schriftelijk vragen kunnen stellen aan minister Slob. In Bijlage 2 is de formele brief van de Minister te vinden met de vragen die ik gesteld heb en de antwoorden erop. De vragen en antwoorden geven aan hoe complex deze materie blijkt te zijn.

De antwoorden van de minister vragen nadere analyse, want de antwoorden roepen bij mij nieuwe vragen op. Op de eerste plaats constateer ik een dubbelzinnigheid zowel in het wetsvoorstel zelf, als in de reactie van de minister op mijn vragen. Keer op keer benadrukt de minister dat burgerschap een kerntaak is van het onderwijs, maar hij blijft heel terughoudend in het formuleren van duidelijke en controleerbare leerdoelen en bijbehorende eindtermen die voor het hele onderwijs gelden. Bij de kamerbrief van Dekker (2013) zag men dezelfde nadruk op de ‘kerntaak’ eveneens. Tegelijkertijd stelt de minister in zijn antwoord op de tweede vraag: “Scholen hebben en houden ook met dit wetsvoorstel een hoge mate van vrijheid om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht.”⁵⁷⁴: Hiermee heeft hij zich, mijns inziens, in een spagaat gemanoeuvreed. Enerzijds verwacht hij dat burgerschap verstevigd wordt in het curriculum, als gevolg van de curriculumherziening, waarop de inspectie scherp kan toezien op de invulling van de wettelijke eisen (zie antwoord 1)⁵⁷⁵; anderzijds doet de minister dit streven zelf teniet door de scholen, vanwege de eigen verantwoordelijkheid, krachtens de vrijheid van onderwijs, “een hoge mate van vrijheid te geven om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht” (zie antwoord 2). Hierdoor blijft het probleem bestaan dat scholen op korte termijn geen duidelijkheid krijgen wat van hen verwacht wordt met betrekking tot de burgerschapsopdracht.

Ook als een school een visie geformuleerd heeft op burgerschap en daarop beleid gemaakt heeft, blijft er een kloof bestaan tussen deze formele visie en de daadwerkelijke uitvoering van het beleid door de individuele docenten. Het besef van de politiek dat burgerschap verankerd moet worden in het

⁵⁷³ Bram Eidhof en Albert Jan Kruiter, *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs: een verkenning*, Instituut voor Publieke waarden (2016) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-798778.pdf> 4.

⁵⁷⁴ Vraag 2: “Scholen moeten volgens u (in de nabije toekomst) meer doen dan ‘iets’ met burgerschapsonderwijs. Betekent dit dat u concrete eindtermen met de meetbare resultaten gaat formuleren? Hoe verhoudt zich dit dan tot de vakloze status van burgerschapsonderwijs en de eigen vrijheid die scholen hebben met betrekking tot de invulling van het curriculum?”

⁵⁷⁵ Antwoord 1: “Burgerschapsvorming is een kerntaak van het onderwijs. De inspectie heeft in haar themaonderzoek ‘Burgerschapsvorming en de maatschappelijke stage’ van 2016 geconstateerd dat vrijwel alle scholen in hun onderwijs invulling geven aan de bevordering van burgerschap. Scholen geven in dit onderzoek ook aan burgerschapsvorming belangrijk te vinden. Dit is ook mijn ervaring in mijn gesprekken met schoolleiders en docenten. Op dit moment loopt de kwaliteit van het onderwijs echter uiteen, mede door onduidelijkheid van de wettelijke burgerschapsopdracht. Parallel aan de wijziging van de wettelijke burgerschapsopdracht loopt een traject om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Op het gebied van burgerschap ontwikkelt een apart ontwikkelteam bouwstenen die de specifieke kennis en vaardigheden van leerlingen beschrijven. Deze opbrengsten vormen de basis van de herziening van de huidige kerndoelen en eindtermen. Als de wettelijke opdracht meer duidelijkheid biedt, burgerschap een steviger plaats in het curriculum krijgt als gevolg van de curriculumherziening, en de inspectie scherper kan toezien op de wettelijke vereisten, zal dit scholen stimuleren om meer werk te maken van burgerschapsvorming.”

onderwijs is nog niet vertaald in kerndoelen en eindtermen (zie antwoord 2): “Hoe burgerschap uiteindelijk verankerd zal worden in kerndoelen en eindtermen is nu nog niet bekend.” De grote vraag blijft dan nog steeds hoe burgerschapsvorming gewaarborgd kan worden in het onderwijs.

Bovendien is het onduidelijk hoe de inspectie hier toezicht kan houden, waar ze bij alle ander vakken het onderwijs toetst volgens meetbare criteria, ontbreken deze criteria bij burgerschap.

Burgerschapsontwikkeling verloopt echter via het internaliseren van kernwaarden en het aanleren van attitudes (en kennis die daarvoor noodzakelijk is). Ik zie niet in hoe dit kwantitatief gemeten kan worden. Is het niet eerder zo dat scholen moeten kunnen verantwoorden wat leerlingen geleerd hebben met betrekking tot burgerschap en ze dit vervolgens aantoonbaar gepraktiseerd hebben, tijdens en buiten hun schooltijd? Hiervoor is meer nodig dan een inspanningsplicht die slechts op papier bestaat (compleet met afvinklijstjes). Een school die goed presteert op het gebied van burgerschapsvorming is een school, waar (a) de schoolleiding en docenten doordrongen zijn van het belang van burgerschap, (b) dit belang op een eenduidige en dwingende wijze gecommuniceerd wordt, (c) leerlingen weten wat hun taken zijn en hoe ze de uitvoering daarvan moeten verantwoorden en (d) uit het enthousiasme waarmee aan burgerschap gewerkt wordt en uit het resultaat van de inspanning blijkt dat burgerschap breed gedragen wordt door leerlingen, ouders en docenten. Zo’n school is een ware oefenplaats voor burgerschap.

Helaas moet ik constateren dat het beleid van de minister dit voorgaande nog niet bereikt heeft. Wil burgerschapsonderwijs daadwerkelijk ingevoerd worden op scholen, dan dient de overheid erop toe te zien dat er niet alleen een inhoudelijk kompas komt, maar dat het vooral een werkelijke plek en dus reële prioriteit op de scholen krijgt. Van minister Slob mag verwacht worden dat hij zich aan de belofte houdt dat burgerschapsonderwijs een dominante positie (vergelijkbaar met reguliere schoolvakken) krijgt die recht doet aan het belang dat volgens de eigen getuigenis van de minister het burgerschapsonderwijs verdient. Hoewel de minister een goede stap heeft gezet door het aankondigen van een nieuw curriculum voor burgerschap, blijft de inhoud van het nieuwe curriculum onvoldoende om de kloof te dichten met de uitvoering ervan in de dagelijkse lespraktijk.

Vraag 8 was een vraag die mij aangereikt is door de (destijds) middelbare schooldirecteur Rob Menting van Lyceum Schöndeln.⁵⁷⁶ Het antwoord van de minister op deze vraag heb ik vervolgens ook voorgelegd aan deze (voormalig) directeur en hij kwam met de volgende reactie, die volgens mij veelzeggend is over de huidige status van burgerschapsonderwijs op een middelbare school:

“Volgens mij is het feit dat er een burgerschapsopdracht is en dat op uitvoering van die opdracht wordt toegezien door de inspectie niet voldoende om als leidraad te dienen. Daarbij snap ik natuurlijk dat de minister dit antwoord geeft

⁵⁷⁶ “Hoe maken we de doelen in het kader van burgerschap minder afhankelijk van het idealisme van toevallige passanten (docenten, schoolleider) op school?”

in het kader van artikel 23, op grond waarvan scholen de vrijheid hebben om tot op grote hoogte hun eigen definitie te hanteren van het begrip ‘burgerschap’.

Zelfs als een school een visie op burgerschap heeft gedefinieerd (wettelijke opdracht overigens) is volgens mij de kloof tussen het beleid van een school en de betekenis voor leerlingen moeilijk te overbruggen. Oorzaak daarvan is met name dat schoolleidingen, die vaak zo’n visie (doen) produceren, nauwelijks echte invloed hebben op het gedrag van docenten in de klas als het gaat om het implementeren van die visie. Er zijn – met andere woorden – los van een ‘formele’ visie op burgerschap individuele en vaak impliciete visies op burgerschap bij docenten, die niet zo maar veranderen omdat er een formele schoolvisie is. Iets dergelijks geldt volgens mij ook voor bijvoorbeeld de pedagogische taak van een school, bijvoorbeeld rond het – reële – probleem van pesten.

Het kwaliteitsbeleid op scholen wordt in mijn waarneming gedomineerd door cijfermatige criteria, die er voor burgerschap niet zijn. Naar mijn mening zou dit overigens niet ondervangen moeten worden door het ontwikkelen van meer cijfermatige criteria voor wat leerlingen leren met betrekking tot burgerschap (is ook erg lastig denk ik), maar door te stoppen met het belangrijk maken van zaken juist omdat ze gemakkelijk meetbaar zijn.

Uiteindelijk zullen scholen denk ik niet moeten verantwoorden ‘wat er gedaan wordt aan burgerschap’, maar wat leerlingen geleerd hebben met betrekking tot burgerschap. Hoe lastig dat misschien ook is. Anderzijds bieden bijvoorbeeld de ook op Lyceum Schöndeln afgenomen enquêtes onder leerlingen en hun mentoren, volgens mij mooie initiatieven richting zo’n resultaatsverantwoording. Kort gezegd: de inspectie zou niet moeten toezien op de (vaak papieren) inspanningsverplichting van scholen, maar op de resultaten die geboekt worden met leerlingen.”⁵⁷⁷

Het interessante aan de reactie van dhr. Menting is dat in zijn reactie meer praktische antwoorden worden gegeven op de initiële vraag aan minister Slob, dan het antwoord van de minister op deze vraag bevat.⁵⁷⁸ De vraag die bij het antwoord van minister Slob blijft hangen is *hoe*? Hoe wordt gewaarborgd

⁵⁷⁷ Interview met Rob Menting, voormalig directeur Lyceum Schöndeln te Roermond. Nu Docent binnen dezelfde stichting. (Rob Menting, Roermond, ongepubliceerd interview door auteur, 03 September 2019).

⁵⁷⁸ Antwoord 8: “De verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht in combinatie met de curriculumherziening bevestigt dat het besteden van aandacht aan burgerschap een kerntaak is van het onderwijs. Het wordt steviger gepositioneerd in het hart van het onderwijs en er wordt op toegezien door de inspectie. Daarbij zullen we het burgerschapsonderwijs de komende jaren landelijk blijven monitoren, zodat we te zijner tijd kunnen bezien of een vervolgstap wenselijk of noodzakelijk is.”

dat burgerschap een kerntaak is van het onderwijs? Hoe wordt het een onderdeel van het schoolcurriculum? Hoe wordt het gemeten en kan dit überhaupt wel? Hoe wordt dit geïmplementeerd in scholen? Als het een taak is van alle vakken, het dus een leergebied zonder vak is, dan is het waarschijnlijk gedoemd te mislukken.

Terugkomende op de belofte van duidelijkheid in het antwoord op vraag 1, zien we met de antwoorden op vraag 2 en 4 een interne inconsistentie ontstaan, deze duidelijkheid wordt namelijk teniet gedaan door te stellen dat scholen actief burgerschap en sociale cohesie moeten bevorderen in door de scholen zelf uitgewerkte leerdoelen.⁵⁷⁹ Dus enerzijds stelt de minister dat het de taak van de politiek is meer duidelijkheid te verschaffen, anderzijds hangt de gehele inhoud (en daarmee dus ook de verduidelijking) af van elke individuele invulling van deze of gene school. Hierdoor kan een leerling in Nederland geen eenduidig burgerschapsonderwijs krijgen, maar is het burgerschapsonderwijs afhankelijk van enerzijds de visie van de school en anderzijds van de visie van de tijdelijke passanten (docenten en werknemers) op een bepaald moment. Door de opdracht bij de school neer te leggen en door een gebrek aan eindtermen zal er geen sprake kunnen zijn van toename van burgerschap bij de leerlingen en derhalve kan deze ook niet gecontroleerd worden. De minister stelt dat burgerschap een kerntaak is van het onderwijs. Moet men dan ook niet daadkrachtiger zijn in het formuleren van de opdracht, in plaats van de huidige voorzichtigheid. Het formuleren van eindtermen is in principe niet strijdig met de vrijheid van scholen betreffende artikel 23.

Betreffende vraag 6 verwijst de minister naar een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs, waarin gesteld wordt dat burgerschap een groot begrip is en vertaling nodig heeft.⁵⁸⁰ Echter door die vertaling aan de school over te laten, zal die vertaling afhankelijk zijn van de visie van de schoolleiding, de werknemers en docenten op de school op een bepaald moment. Door personele wisseling zullen dan visies in de loop van de tijd kunnen veranderen, waardoor het vaststellen van de doelen van en de controle op die doelen in principe niet mogelijk is.

⁵⁷⁹ Zie antwoord 2: “Met dit wetsvoorstel krijgt het bevoegd gezag de opdracht om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. (...) Dat heeft, op basis van de thans reeds geldende wettelijke bepalingen met betrekking tot kwaliteitszorg, ook een relatie met de kwaliteitszorg, waarbij scholen burgerschapsdoelen formuleren, leerplannen opstellen, opbrengsten daarvan volgen en leerresultaten in kaart brengen en waar nodig hun aanpak aanpassen. Het gaat daarbij om concreet uitgewerkte leerdoelen waarin scholen uitdrukken welke kennis, houdingen en vaardigheden ze leerlingen op verschillende momenten in de schoolloopbaan willen bijbrengen, en op basis waarvan het onderwijsaanbod kan worden vormgegeven.”

Zie antwoord 4: “Het eigenaarschap van het burgerschapsonderwijs ligt nu bij de scholen en zal ook in de toekomst bij scholen blijven liggen. De inhoud van burgerschapsonderwijs kan nauw worden verbonden met specifieke waarden en normen die voort (kunnen) komen uit de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van scholen. Scholen hebben de vrijheid zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht, afhankelijk van hun eigen visie op burgerschap, gegeven de identiteit van de school en de schoolcontext. Hiermee staan scholen ook zelf aan de lat om leerdoelen te formuleren.”

⁵⁸⁰ Vraag 6: “Tot nu toe heeft burgerschap niet de status van een vak. Hoe is het dan mogelijk een ‘ononderbroken’ ontwikkelingslijn in burgerschap te realiseren en te bewaken?”

4.5. Conclusie

Hoewel het burgerschapsonderwijs in Nederland vanaf 2006 veel aandacht lijkt te krijgen, zoals blijkt uit de vele Kamervragen en regeringsbrieven uit de periode van 2006 tot nu, merken de leerlingen in de klas hier echter nog weinig van. Het *lijkt* er op dat de wettelijke opdracht een soort onderlinge afspraak blijft tussen het ministerie, de Kamer en enkele betrokken instituties (VO, SLO) met de stilzwijgende overeenkomst dat scholieren hier niets over hoeven te weten en de onderwijsopdracht geen ruimte in mag nemen in het leerlingenrooster. Van een daadwerkelijke prioriteit van burgerschapsonderwijs is dus helemaal geen sprake. Zowel de Onderwijsraad als de Inspectie van het Onderwijs constateren telkens dat burgerschapsonderwijs weinig systematische en structurele aandacht krijgt. Het is ook niet vreemd dat Nederlandse scholieren in internationale vergelijkingen onder de maat scoren. Wat het burgerschapsonderwijs nu van de politiek vraagt is dat parallel aan een concrete inhoudelijke bepaling van wat men onder de burgerschapsopdracht moet verstaan er een daadwerkelijk prioriteit van burgerschapsonderwijs gerealiseerd wordt. Er moet een eind komen aan vage formuleringen als 'het is een taak van de hele school'. De burgerschapsopdracht mag niet in een opsomming van toevallige activiteiten en losse projecten blijven steken, maar moet een doorlopende leerlijn worden over alle leerjaren.

De illusie dat men met handreikingen, die geen formele status hebben, de burgerschapsopdracht kan uitvoeren heeft, na meer dan dertien jaar wel zijn tijd gehad. Meer dan een decennium na de uitvoering van de wet betreffende de burgerschapsopdracht verwacht het onderwijsveld dat nu de tijd gekomen is om aan de slag te gaan, in plaats van nog een aantal jaren aan te blijven modderen met opnieuw een 'verduidelijking' van de burgerschapsopdracht. Geef burgerschapsonderwijs eindelijk de beloofde prioriteit.

Concluderend:

1. Er moeten specifieke doelen gesteld worden, waaruit scholen en de inspectie kunnen afleiden waaraan scholen moeten voldoen. Een wettelijke inspanningsplicht met een vrije invulling is niet voldoende.
2. Burgerschapsonderwijs moet een status krijgen als een vak met eindtermen zodat het vak zich kan profileren naast andere vakken, met name naast de kernvakken die nu nog de hoogste prioriteit krijgen. Burgerschap mag geen hekkensluiter zijn.
3. Er zijn docenten nodig die kundig zijn in het bespreken van maatschappelijk relevante, maar ook controversiële, onderwerpen met leerlingen. Daarvoor moet prioriteit gegeven worden aan professionalisering van alle docenten op het gebied van het ontwikkelen van burgerschapsonderwijs.
4. Er moet gedegen wetenschappelijk onderzoek plaatsvinden betreffende het onderwijsprogramma op het gebied van burgerschapsonderwijs. Van losse projecten is vaak niet bekend of ze effectief zijn. Dit geldt zeker ook voor klassiekers in het burgerschapsonderwijs zoals een bezoek aan de Tweede Kamer.

5. Het burgerschapsonderwijs moet trachten om de leerlingen een normatief besef aan te leren welke de lokale, nationale en levensbeschouwelijke begrenzingen overstijgt door een consensus te zoeken op het vlak van mondiale instituties en de daarbij behorende universele waarde.

6. De Nederlandse politiek blijft nog steeds steken in de poging om een nationale burgerschapsopdracht te formuleren, terwijl de huidige generatie juist een duidelijker formulering van wat wereldburgerschap inhoudt, nodig heeft.

Uit het voorgaande blijkt wat er misgaat in het burgerschapsonderwijs van de laatste jaren. Dit stelt mij in staat te onderzoeken hoe de relatie van wereldburgerschapsvorming tot het onderwijs is en hoe wereldburgerschap in de onderwijspraktijk geïmplementeerd zou moeten worden. Dit is dan ook wat ik in het volgende hoofdstuk zal onderzoeken.