

Onderwijs en sociale samenhang: de stand van zaken

Kennis en beleidsvorming over onderwijs en sociale samenhang

Nr. 20070145/905

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Onderwijsraad maakt balans op	6
2.1	Centrale gedachte: samen leren leven	6
2.2	Uitwerking centrale gedachte van samen leren leven in verkenning	7
2.3	Uitwerking van vier thema's in adviezen	8
2.4	Reactie van de minister	10
2.5	Wat is overgenomen in beleid?	11
3	Burgerschapsvorming en sociale integratie in de onderwijs- praktijk	14
3.1	Basisonderwijs	14
3.2	Voorgezet onderwijs	15
3.3	Burgerschapsvorming: voorbij de experimenteerfase?	16
3.4	Conclusie: van experimenteerfase naar meer structuur	19
4	Tegengaan etnische onderwijssegregatie in de praktijk	20
4.1	Landelijke overheid: oprichting landelijk kenniscentrum	20
4.2	Gemeenten in actie?	21
4.3	Ouderinitiatieven nemen toe	22
4.4	Conclusie: meer ouderinitiatieven, niet alle gemeenten actief	23
5	Ouder-schoolcontacten in de onderwijspraktijk	25
5.1	Ouderbetrokkenheid in 2005	25
5.2	Wat is er sinds het advies gebeurd?	27
5.3	Conclusie: belangstelling neemt toe ... vragen over gekozen route	28
6	In welke richting kan het kennisbestand over de sociale taak van het onderwijs verder worden ontwikkeld?	30
6.1	Burgerschapsvorming in het onderwijs: van ad hoc naar meer structureel	30
6.2	Naar meer gemengde scholen	31
6.3	Hoe kan in het bij het onderwijs betrekken van ouders én van jongeren geïnvesteerd worden?	32
	Afkortingen	33
	Literatuurlijst	34

1 Inleiding

In de afgelopen vijf jaar heeft de Onderwijsraad via verschillende adviesrapporten kennis in relatie tot beleidsvorming opgebouwd over onderwijs en sociale samenhang. In dit rapport wordt de stand van zaken opgemaakt. Verschillende aanbevelingen hebben inmiddels geleid tot direct overheidsbeleid. In de onderwijspraktijk zelf worden momenteel drie belangrijke thema's van de raadsadviezen uitgewerkt: burgerschapsvorming, de bestrijding van etnische segregatie in het onderwijs en ouder-schoolcontacten. In welke richting kan het kennisbestand verder worden ontwikkeld?

In hoofdstuk 2 staan vijf raadspublicaties over de taak van het onderwijs ten aanzien van sociale samenhang centraal, waarbij aandacht wordt geschonken aan de reactie van de minister hierop en de totstandkoming van nieuw beleid mede als gevolg van de raadsadviezen. De hoofdstukken 3, 4 en 5 werken steeds één van de drie thema's uit die duidelijk navolging in de praktijk hebben gekregen: burgerschapsvorming (hoofdstuk 3), de bestrijding van etnische onderwijssegregatie (hoofdstuk 4) en ouder-schoolcontacten (hoofdstuk 5). Tot slot staat hoofdstuk 6 stil bij mogelijke vervolgstappen.

2 Onderwijsraad maakt balans op

De Onderwijsraad maakt met dit rapport de balans op van vijf jaar nadenken ten behoeve van het adviseren over de bijdrage van het onderwijs aan de sociale binding in de maatschappij. Vijf adviezen en een verkenning staan centraal: *Samen leren leven* (2002), *Onderwijs en burgerschap* (2003), *Onderwijs in Europa: Europees burgerschap* (2004), *Bakens voor spreiding en integratie* (2005), *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs* (2005) en *De verbindende schoolcultuur* (2007).

2.1 Centrale gedachte: samen leren leven

De centrale gedachte van de raadsadviezen over de sociale taak van het onderwijs is in drie hoofdpunten samen te vatten.

1) Samen leren leven is een belangrijk opvoedingsdoel

Leerlingen moeten 'samen leren leven', oftewel: maatschappelijk worden opgevoed. Pas dan kunnen zij door hun houding en gedrag, als individu en generatie, nu en in de toekomst, bijdragen aan de sociale cohesie van de samenleving. Dit lijkt wellicht vanzelfsprekend, maar is dat niet. Deze gedachte is jarenlang uit de gratie geweest. Vanaf de democratiseringsbewegingen in de jaren zeventig tot ver in de jaren negentig van de vorige eeuw stond vooral het belang van het individuele kind centraal in de opvoeding. De ontwikkelingspsychologie diende daarbij als belangrijkste leidraad, zelfverwezenlijking en autonomie werden als hoofddoelen van de opvoeding (door ouders, school en anderen) aangemerkt. Echter, in de afgelopen tien jaar is een verschuiving in het denken (het paradigma) over opvoeden waarneembaar. Het maatschappelijke belang van opvoeden is 'terug van weggeweest'. Zelfverwezenlijking is slechts de helft van het verhaal, daarnaast wil de samenleving jongeren maatschappelijk opvoeden tot goede burgers die zich sociaal gedragen.

2) Het onderwijs heeft een taak in het bereiken van dit doel

Kinderen en jongeren ondervinden tijdens hun ontwikkeling naar volwassenheid de invloed van personen en instanties die hun leren hoe ze zich moeten of kunnen gedragen. Als eerste zijn ouders verantwoordelijk voor de (juiste) sociale vorming van jongeren. Maar dat het onderwijs een aanvullende verantwoordelijkheid hierin heeft, is algemeen aanvaard. Steeds meer scholen zijn bewust bezig met de invulling van hun opvoedende, vormende, socialiserende rol.

3) Het onderwijsveld kan, in samenwerking met externe partners, vier dingen doen

- onderwijs in burgerschap verzorgen;
- samenwerken met ouders en jongeren om de sociale vorming te versterken;
- jongeren met verschillende (etnische) achtergronden bij elkaar op school zetten; en
- jongeren met verschillende (etnische) achtergronden elkaar laten kennen en begrijpen.

2.2 Uitwerking centrale gedachte van samen leren leven in verkenning

De verkenning *Samen Leren Leven* legt de basis voor de centrale gedachtelijn. Hoofdboodschap: sociale vorming (waardoor meer sociale binding ontstaat) is een belangrijk opvoedingsdoel en het onderwijs heeft hierin een taak. Voorafgaand aan deze verkenning heeft de Onderwijsraad deskundigen vanuit verschillende disciplines (economie, sociologie, rechten, onderwijskunde) gevraagd een beschouwing te geven over de relatie tussen onderwijs en sociale cohesie. Deze bijdragen zijn gebundeld in de studie *Rondom onderwijs*. Hierin staan artikelen over 'civil society', sociaal kapitaal, sociale cohesie en het onderwijsbestel. De verkenning heeft twee kernvragen. Kan de bijdrage van scholen aan het bevorderen van sociale samenhang worden verbeterd? Kan de bijdrage van de samenleving aan het goed functioneren van scholen worden verbeterd? De verkenning beschouwt deze vragen vanuit de theoretische noties van burgerschap en gemeenschap. Daarnaast gaat de verkenning in op de concepten integratie en civil society.

Burgerschapsvorming kent twee facetten. Vanuit een *sociaal-cultureel* perspectief wil het zeggen dat individuen recht hebben op beschaving en dus op onderwijs in kennis en deugden. Hierdoor worden maatschappelijke participatie en de toegang tot welvaart en welzijn mogelijk. Nadruk op de *sociaal-economische* kant van burgerschapsvorming wil zeggen dat een land er last van heeft als niet iedereen geleerd heeft om aan bepaalde beschavingscondities te voldoen. Burgerschapsvorming is dan vooral iets dat nuttig is voor de gemeenschap, bijvoorbeeld doordat de veiligheid van alle burgers toeneemt.

Verschillende auteurs zijn in *Rondom onderwijs* ingegaan op het belang van de school als 'samenleving in het klein', die maakt dat het onderwijs een goede plek is voor burgerschapsvorming.

De school als samenleving in het klein

"Of de sfeer op school goed of minder goed is, de leerling krijgt altijd een beeld van een gemeenschap mee, een beeld van de werking van een stukje civil society: een verzorgde of verwaarloosde omgeving, een schoon of vuil gebouw, veiligheid of agressie, opbouw of afbraak, betrokkenheid of buitengesloten worden, interesse of onverschilligheid, bemoeiding of afwijzing. Het is niet de inhoud van de schoolgids maar het feitelijk pedagogische klimaat dat de leerlingen vormt."

Bron: De Jong & Stegerhoek, 2002, pagina 58 e.v.

De verkenning laat verder zien dat *integratie* zich afspeelt binnen meerdere dimensies: er is economische, maatschappelijke en culturele integratie. De sociale cohesie wordt sterker indien er op meerdere van deze gebieden integratie tot stand komt. De overheid legt echter vooral de nadruk op economische integratie: onderwijs in arbeidsmarktcompetenties. Er is nog te weinig aandacht voor maatschappelijke en culturele integratie. Burgerschapsvorming zou zich op alle drie de dimensies moeten richten. Ten slotte gaat de invalshoek *civil society* over vormen van burgerschap en sociale cohesie die niet op het nationale niveau zijn gericht. Het gaat om sociale verbanden die mensen onderling, op basis van vrijwilligheid, aangaan (kerk, verenigingen, mantelzorg, enzovoort).

Uit een literatuurinventarisatie voor *Samen Leren Leven* komt naar voren, dat de leeromgeving een positieve invloed heeft op de inzet van leerlingen voor het schoolwerk. Het gaat dan om actief lerende leerlingen en op schoolniveau om voldoende mogelijkheden voor participatie en betrokkenheid van zowel leerlingen als ouders. Dit kan een school bijvoorbeeld bereiken door de vorming van kernteams die gemeenschapsvorming binnen de school bevorderen. Ook laat de literatuur zien dat sociale samenhang in de omgeving van de school (waarbij veiligheid in en rondom de school belangrijk is) een gunstige invloed heeft op die scholen. Als het gaat om onderwijsinhoud, blijkt dat vakken die een

bijdrage kunnen leveren aan burgerschap (geschiedenis en staatsinrichting, maatschappijleer) daar vaak nog te weinig aan doen.

Uit deze bevindingen destilleerde de raad destijds enkele thema's die geschikt waren voor agendavorming rond het onderwerp onderwijs en sociale samenhang. Vervolgens organiseerde hij seminars om hierover te discussiëren. De uitkomsten waren van groot belang voor het advies *Onderwijs en burgerschapsvorming* (2003).

2.3 Uitwerking van vier thema's in adviezen

De vier hierboven genoemde thema's zijn uitgewerkt in een aantal adviezen van de Onderwijsraad over de bijdrage die de school kan leveren aan sociale cohesie.

1) Onderwijs in burgerschap

De verkenning *Samen leren leven* is gevolgd door het advies *Onderwijs en burgerschap* (2003). Hierin werkt de raad het idee van *burgerschapsvorming* uit. Er zijn drie niveaus van burgerschapsvorming: schoolburgerschap (in de school als gemeenschap), maatschappelijk burgerschap (in de plaatselijke gemeenschap) en staatsburgerschap (in de politieke gemeenschap). De raad geeft aan het weinig zinvol te vinden om de onderwijsinstellingen en lokale overheden te belasten met hooggegrepen, moeilijk in de praktijk te brengen idealen. De voorstellen in het advies zijn daarom beperkt tot onder andere een doelbepaling in alle sectorwetten (het onderwijs is gericht op het bevorderen van burgerschap) en een nadere uitwerking van burgerschap in de kerndoelen, eindtermen en kwalificatiestructuur van verschillende onderwijssectoren.

Het advies *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap* (2004) onderzoekt hoe de Europese dimensie van burgerschap in het onderwijs kan worden versterkt. Leerlingen hebben kennis nodig van andere lidstaten. Zij moeten *vaardigheden* verwerven zoals het spreken van meerdere talen en het omgaan met personen uit andere culturen. Verder is het van belang om *attitudes* te ontwikkelen als een open en kritische houding tegenover Europese ontwikkelingen. De Europese dimensie maakt momenteel officieel onderdeel uit van het onderwijsprogramma van alle onderwijssectoren. Maar in de praktijk gebeurt hier nog te weinig mee. De raad wil de aandacht hiervoor stimuleren. Dat kan onder meer via de ontwikkeling van een Europa-competentie op basis van de kerndoelen primair en voortgezet onderwijs en de exameneisen in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Ook zou een digitaal databestand over Europese projecten opgezet kunnen worden, kan materiaal met een Europese dimensie worden ontwikkeld, kunnen projecten over Europees burgerschap toegankelijker worden voor voorbereidend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, en kan de deelname aan uitwisselingsprogramma's verhoogd worden door met de organisaties van bestuur en management streefcijfers af te spreken en in Europees verband hier meer gelden voor te vragen.

2) Onderwijs in samenwerken met ouders en leeftijdsgenoten

Uitgangspunt van het advies *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs* (2005) is dat scholen een grotere bijdrage leveren aan sociale vorming als zij samenwerken met ouders én jongeren. Scholen die de relatie met ouders willen versterken, kunnen tijdig en structureel contact zoeken en houden met ouders en contacten tussen ouders onderling bevorderen (door bijvoorbeeld ontmoetingsavonden en laagdrempelige opvoedingsondersteuning). Verder kunnen leraren een persoonlijke relatie opbouwen met elke leerling. Hiertoe hebben zij kennis nodig over de leefwereld van hedendaagse jongeren. De basis hiervoor verwerven zij idealiter op de lerarenopleiding. Via het bevragen van leerlingen en het behoud van een gezonde nieuwsgierigheid naar het leven van jongeren houden ze deze kennis actueel. Een school zou zorg moeten dragen voor voldoende

gezamenlijke activiteiten in en buiten de les en kan het sociale netwerk van leerlingen versterken door gebruik te maken van 'peer coaching' (leerlingen begeleiden elkaar) en 'mentoring' (een volwassene van buiten de school begeleidt een leerling).

Het advies stelt verder dat elke school kan proberen een goede sfeer te creëren. Leerlingen zelf vinden dat leraren strenger en eerder op kunnen treden tegen groepen die zich asociaal gedragen. Om dit mogelijk te maken, dienen scholen in teamverband afspraken te maken over de aanpak en elkaar steun te verlenen in moeilijke situaties waarin moedig ingrijpen nodig is. Zo ontstaat een positief schoolklimaat, waardoor er weinig behoefte ontstaat aan – en er weinig ruimte is voor – asociaal gedrag en negatieve groepsvorming.

3) Jongeren met verschillende achtergronden samen naar school

In *Bakens voor spreiding en integratie* (2005) geeft de raad advies over de witte en zwarte wachtlijsten die de gemeente Rotterdam indertijd hanteerde om tot meer etnisch gemengde scholen te komen. Een wachtlijst of spreiding op basis van etnische afkomst is juridisch onhoudbaar door internationale regelgeving, aldus de raad. Wel is er ruimte om andere – ook dwingende – maatregelen tegen segregatie te nemen. De overheid kan de integratiedoelstelling in de wet laten neerleggen, maar zal zich daarnaast moeten uitspreken over waar de juridische grenzen liggen en welke bevoegdheden de gemeenteraad krijgt om lokale afspraken in een plan vast te leggen. Op lokaal vlak zullen de betrokkenen de praktische grenzen van wat mogelijk is verkennen. Veel scholen bezinnen zich al op hun taak op het gebied van sociale integratie. Zij ondernemen concrete stappen, bijvoorbeeld het organiseren van uitwisselingen tussen leerlingen van verschillende scholen.

4) Jongeren leren elkaar kennen in een etnisch gemengde schoolcultuur

Het advies *De verbindende schoolcultuur* (2007) richt zich op scholen die een multiculturele leerlingenpopulatie hebben. Hoe komt op deze scholen een (school)cultuur tot stand die de verschillende etnische groepen aan zich bindt? Scholen wijzen zelf op de gezamenlijkheid, het 'wij-gevoel' op school. Iedereen maakt deel uit van déze school, met déze waarden, normen, gewoontes en activiteiten. Gemengde scholen lijken vooral succesvol als zij een visie hebben op de meerwaarde en het multiculturele karakter van de school. Op basis hiervan ontstaat één schoolbeeld, dat de school uitdraagt naar samenwerkingspartners en ouders.

In het advies beschrijft de raad drie praktijkroutes naar gezamenlijkheid. De eerste is *convergentie*: eerst de toekomst, dan de herkomst van de leerlingen. Alle leerlingen (deelnemers) van de school groeien op in de Nederlandse context. Hun talenten, rechten, plichten en verantwoordelijkheden staan voorop. Er is bewust geen specifieke aandacht voor de culturele achtergrond van leerlingen. De tweede route is die van de *diversiteit*: eerst de herkomst, dan de toekomst van de leerlingen. Alle leerlingen zijn anders en de school wordt gezien als een verzamelplaats van culturen. Daarnaast is er een derde route waarin *levensbeschouwingen en religies* als bindmiddel centraal staan.

In eerste instantie is het werken aan een succesvolle schoolcultuur een taak van de scholen zelf. De raad doet in het advies aanbevelingen gericht op scholen. De overheid kan verbindende schoolculturen stimuleren. Het verder versterken van de bekwaamheden van schoolbestuurders, schoolleiders en leraren op het gebied van culturele convergentie en diversiteit is belangrijk. Het is nodig dat lerarenopleidingen hieraan structureel aandacht schenken. De raad stelt verder voor, de ontwikkeling van scholen met een levensbeschouwend en godsdienstprofiel te stimuleren.

2.4 Reactie van de minister¹

Minister reageert op twee burgerschapsadviezen

De minister geeft in haar reactie op het raadsadvies over Europees burgerschap aan, het advies te beschouwen als een inspirerende en tegelijk praktische bijdrage aan het Nederlandse voorzitterschap van de EU (Europese Unie).² De minister vindt een Europa-competentie een interessant idee en vraagt het Europees Platform deze vorm te geven (zie verder hoofdstuk 2).

In haar reactie op *Onderwijs en burgerschap* zegt de minister de aanbeveling van de raad over te nemen om een doelstellingsbepaling voor primair en voortgezet onderwijs inzake burgerschap op te nemen in de WPO (Wet op het primair onderwijs) en de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs).³ De minister verbreedt het voorstel van de Onderwijsraad door sociale integratie hieraan toe te voegen: de bijdrage van de school aan de ontmoeting van kinderen van verschillende afkomst. Voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs zal burgerschapsvorming, zoals de raad aanbeveelt, tevens deel uitmaken van de nieuwe kerndoelen. Verder zullen ook in de examenprogramma's van de profielvakken geschiedenis, economie, aardrijkskunde, filosofie en de kunstvakken elementen worden opgenomen gericht op burgerschapsvorming. De minister wil burgerschap en sociale integratie als thema's opnemen in het toezichtkader voor de Onderwijsinspectie.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is volgens het kabinet al in voldoende mate vastgelegd dat het onderwijs ook burgerschap tot doel heeft. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is bepaald dat kwalificaties en eindtermen moeten kwalificeren voor een beroep, voor doorstroming naar een vervolgopleiding en voor 'maatschappelijk functioneren'. Dit laatste is in feite al een doelbepaling burgerschap volgens de minister. En de Wet op het hoger onderwijs draagt instellingen op, aandacht te schenken aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Ook dit is feitelijk een burgerschapsdoelstelling, stelt de minister.

De minister geeft verder aan dat het kabinet de uitwisseling van goede voorbeelden op het gebied van burgerschap wil bevorderen, en experimenten op het gebied van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs zal ondersteunen. Ook zal worden bezien of burgerschap in de toekomst een thema kan zijn van het bestaande overleg tussen gemeenten en scholen.

Minister reageert op *Bakens voor spreiding en integratie*

De minister gaf in haar reactie op een eerdere verkenning van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet⁴ al aan, dat het kabinet evenals de raad van mening is dat er meer gemengde scholen moeten komen.⁵ In haar reactie op het advies *Bakens voor spreiding en integratie* zegt ze bovendien zich te kunnen vinden in de redenering van de Onderwijsraad en het alternatief dat wordt geschetst voor de Rotterdamse wachtlijsten.⁶

¹ Het advies *De verbindende schoolcultuur* is pas recent verschenen en er is daarom nog geen beleidsreactie. Op de verkenning *Samen Leren Leven* reageert de minister indirect, via haar reactie op de twee adviezen over burgerschap en het advies *Bakens voor spreiding en integratie*. Het gaat hier overigens steeds om de vorige minister van OCW, Van der Hoeven.

² TK 2004-2005, 21 501, nr. 44.

³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004. Deze brief bevat een reactie op de verkenningen *Vaste grond onder de voeten* (2002) en *Samen Leren Leven* (2003) en op het advies *Onderwijs en burgerschap* (2003).

⁴ Onderwijsraad, 2002b. Reactie op deze verkenning maakt deel uit van de brief van 23 april 2004 (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004).

⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005.

Ook de constatering dat het spreidingsvraagstuk samenhangt met de plaats en de regio en daarom met name om lokaal beleid vraagt, onderschrijft zij. Op basis hiervan stelt het kabinet zich voor, dat scholen en gemeenten verplicht worden met elkaar te overleggen over het terugdringen van segregatie en de bevordering van integratie. Bij dit overleg kan het geld voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid worden betrokken, maar ook kan de gemeente andere middelen inzetten, zoals huisvestingsbeleid en beleid voor vroege schoolse educatie. De Inspectie kan erop toezien dat de scholen afspraken maken over het terugdringen van segregatie. Dit voorstel is later in beleid omgezet (zie paragraaf 2.5). Het advies van de raad om expliciet (wettelijk) te regelen dat gemeentelijk huisvestingsbeleid mag worden gebruikt om spreidingsbeleid te voeren, neemt de minister niet over. Uiteindelijk, is haar mening, is het aan de rechter om te bepalen of een wettelijke basis voor bepaald beleid voldoende aanwezig is of niet.

Minister reageert op *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs*

In haar reactie op dit advies stelt de minister dat zij de aanbevelingen van de Onderwijsraad op het gebied van de relatie tussen ouders en school onderschrijft.⁷ Zij wijst op de intentieverklaring over het versterken van oudercontacten die zij onlangs (2005) heeft ondertekend met organisaties van schoolbesturen, schoolmanagers, leraren, ouders en leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Afgesproken is dat de medezeggenschap en bestuurlijke betrokkenheid van ouders vergroot wordt en er een Landelijk Platform voor Allochtone Ouders en Onderwijs opgestart wordt. Ook zal er een databank worden ingericht met informatie over goede praktijken en methodieken en met voorlichtingsmateriaal. Een werkgroep van vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties is op dat moment al begonnen de intentieverklaring uit te werken (zie verder paragraaf 5.2).

Ook onderschrijft de minister de aandacht die de raad vraagt voor de sociale vorming van jongeren thuis en via vriendengroepen. Zij geeft aan dat de ruimte van scholen om een eigen visie te ontwikkelen vooropstaat. Zij verwijst naar de invoering van de Wet op actief burgerschap en sociale integratie, en maakt melding van maatregelen die zij getroffen heeft om scholen te ondersteunen bij de invoering van burgerschapsvorming. De maatregelen op het gebied van ouderbetrokkenheid en burgerschapsvorming ziet zij als een stevige basis om sociale cohesie in en buiten de klas te bevorderen.

2.5 Wat is overgenomen in beleid?

Wet op actief burgerschap en sociale integratie

Het voornaamste (en meest directe) resultaat tot dusver van de raadsadvisering rondom het thema sociale cohesie is dat, met name op basis van het advies *Onderwijs en burgerschap*, de Wet op actief burgerschap en sociale integratie in het primair en voortgezet onderwijs op 1 februari 2006 in werking getreden is. De nieuwe wet legt scholen een inspanningsverplichting op ten aanzien van burgerschapsvorming en sociale integratie. Scholen hebben zodoende de opdracht hun leerlingen voor te bereiden op deelname aan de pluriforme samenleving. Binnen het onderwijs dienen leerlingen te leren over en in aanraking te komen met leeftijdgenoten met verschillende achtergronden en culturen. Op deze manier kan een school een belangrijke bijdrage leveren aan de voorbereiding van leerlingen op deelname aan de samenleving.

In de sectorwetten (WPO en WVO) wordt dit nader uitgewerkt. Daarnaast zijn er opbrengsten vastgesteld in de herziene kerndoelen voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs worden jaarlijks examenprogramma's vastgesteld. Scholen mogen zelf kiezen hoe zij aandacht geven

⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006.

aan burgerschap en sociale integratie. Om scholen te helpen, heeft het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) verschillende pilotprojecten uitgezet.

Vanaf het schooljaar 2006-2007 ziet de Onderwijsinspectie via het reguliere onderwijs-toezicht toe op de uitvoering van de wet. De Inspectie heeft een toezichtkader ontworpen en wil het toezicht terughoudend invullen. De Inspectie gaat na of de school zegt wat ze doet (visie) en doet wat ze zegt (uitvoering en resultaten), en kijkt naar de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Onder andere kijkt ze of de school "basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat" bevordert.⁸ De raad is van mening dat de inspanningsverplichting zich uitstrekt tot de opdracht om de gewenste en gerealiseerde schoolcultuur te expliciteren, te beargumenteren en uit te dragen naar samenwerkingspartners en opdrachtgevers (overheid, ouders). Immers, de leerling leert op school te participeren in een leefgemeenschap (schoolcultuur) waarbinnen hij of zij rechten en plichten heeft. Ook leert de leerling op school te overleggen, compromissen te sluiten en medeverantwoordelijkheid te dragen. Ook dit maakt onderdeel uit van burgerschapsvorming en draagt bij aan de sociale integratie van leerlingen.

Het toezichtkader biedt voldoende handvatten om na te gaan of de school als oefenplaats voor burgerschap functioneert. Ook bij het toezicht rondom het thema sociale veiligheid kijkt de Inspectie naar eventuele problemen in het schoolklimaat. De Inspectie vraagt scholen bovendien proactief te zijn op dit gebied. Dat wil zeggen: eventuele (aankomende) risico's in de leerlingenpopulatie in kaart brengen (zoals een veranderende etnische samenstelling) en hier planmatig mee omgaan door de ontwikkeling van een visie en een bijbehorend plan. Op dit moment zal een school alleen 'onvoldoende' scoren als er duidelijk aanwijsbare risico's zijn (discriminatie, extremistische ideeën) waar de school niet op reageert; later zal deze norm opnieuw tegen het licht gehouden worden.⁹

Europees burgerschap geagendeerd en in wetgeving en facilitering omgezet

In de meest recente middellange beleidsplannen (Koers-documenten en het HOOP, Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan) zijn internationalisering en versterking van de Europese dimensie van het onderwijs als thema's opgenomen voor een aantal onderwijssectoren. In september 2006 is er een notitie aangeboden aan de Eerste Kamer over Europa in het Nederlandse onderwijs.¹⁰ Hierin staan enkele beleidsaanpassingen gericht op het bevorderen van Europees burgerschap. In het voortgezet onderwijs is als kerndoel (45) opgenomen: de leerling leert de betekenis van Europese samenwerking en de EU te begrijpen voor zichzelf, Nederland en de wereld. In het toezichtkader van de Inspectie is de eis opgenomen: 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 functioneren, met inbegrip van kennis over de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting. Verder biedt het kabinet andere handreikingen voor (Europees) burgerschap. Dan gaat het om het werk van de SLO (Stichting Leerplan Ontwikkeling) en de Stichting Kennisnet op dit terrein, om lesmateriaal, om middelen voor competentie management en om andere projecten. Verder is op voorstel van Nederland in het concept voor het EU-programma *Burgers voor Europa (2007-2013)* vastgelegd, dat ook onderwijsorganisaties kunnen participeren. Het programma beoogt actief Europees burgerschap te bevorderen door internationale samenwerkingsverbanden en ontmoetingen.

⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2006.

⁹ Dr. A.B. Dijkstra, programmamanager sociale cohesie Inspectie van het Onderwijs, geeft dit aan in een interview met het nieuwsblad van de Stichting Eduniek (Risico's bij het bereiken van burgerschap essentieel voor de Inspectie, 2007).

¹⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006.

Verplicht lokaal overleg over segregatie

Als reactie op het advies *Bakens voor spreiding en Integratie* is er in de WPO (artikel 167a) vanaf 2007 een bepaling opgenomen, die gemeenten en schoolbesturen verplicht ten minste jaarlijks te overleggen over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden. Hiermee wordt onder andere beoogd een betere spreiding van achterstandsleerlingen over de scholen in een gemeente te realiseren. De Inspectie rapporteert vanaf nu jaarlijks over de mate waarin de doelen die de gemeente en de scholen afgesproken hebben, worden bereikt. Daarnaast heeft de minister, mede naar aanleiding van het raadsadvies, aangegeven ouders te willen aanmoedigen te kiezen voor een school met een gemengde leerlingenpopulatie. De minister wil daarin een bijdrage leveren door het ondersteunen van de uitwisseling van goede voorbeelden (hierover meer in hoofdstuk 4).

Beleidsacties rondom oudercontacten

De minister heeft verschillende initiatieven genomen om oudercontacten te versterken. Zo hebben de minister en de vertegenwoordigers van het onderwijsveld in het primair en voortgezet onderwijs in oktober 2005 een intentieverklaring met een aantal concrete actiepunten ondertekend (zie verder hoofdstuk 5).

Kijkje in de praktijk

In de volgende drie hoofdstukken gaat de raad na op welke wijze drie thema's navolging in de praktijk hebben gekregen: burgerschapsvorming, de bestrijding van etnische onderwijssegregatie en ouder-schoolcontacten.

3 **Burgerschapsvorming en sociale integratie in de onderwijspraktijk**

De Wet op actief burgerschap en sociale integratie is mede tot stand gekomen op basis van een advies van de Onderwijsraad. De wet zelf is nieuw. Maar scholen zijn er doorgaans al langer van overtuigd dat zij een taak hebben als het gaat om maatschappelijk opvoeden. Zij vervullen deze taak veelal als het ware tussendoor en 'op gevoel'. De nieuwe wetgeving wil scholen bewegen tot een meer planmatige en navolgbare aanpak. Hoe ver zijn scholen hiermee in de praktijk? Veel scholen hebben een visie op hun sociale taak vastgelegd. Maar de bijbehorende praktijk is vaak nog incidenteel en weinig samenhangend. Wel zijn, onder intermediairs en scholen, initiatieven voor een meer structurele aanpak zichtbaar.

Hoe ver zijn scholen voor basis- en voortgezet onderwijs met de uitvoering van de nieuwe wet? De raad kent geen onderzoek dat is uitgevoerd nadat de wet in februari 2006 in werking trad. Het is daarvoor wachten op de publicatie van het *Onderwijsverslag 2005-2006* van de Onderwijsinspectie. Hierin zal de Inspectie rapporteren over de eerste resultaten van het toezicht op de uitvoering van de wet. In de jaren die aan de wet voorafgingen, zijn her en der studies uitgevoerd voor het basisonderwijs (paragraaf 3.1) en het voortgezet onderwijs (paragraaf 3.2). En beschikbare projecten en materialen laten zien dat burgerschapsvorming in een experimenteerfase verkeert. Maar er zijn ook initiatieven om tot meer systematiek te komen (paragraaf 3.3). In paragraaf 3.4 worden de conclusies over burgerschapsvorming in de praktijk samengevat.

3.1 **Basisonderwijs**

Driekwart scholen heeft visie op sociale rol

De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2005 gerapporteerd over de mate waarin 225 basisscholen zich bezighouden met burgerschapsvorming.¹¹ Driekwart van de scholen beschikt op dat moment over een vastgelegde visie op hun sociale rol. De meeste visies gaan uit van respect (33%) en voorbereiding op de samenleving (33%). Ook vaak genoemd: een schoolklimaat dat zich kenmerkt door geborgenheid en veiligheid, waarin de school door aandacht en voorleven het goede voorbeeld geeft. De meeste visies zijn geformuleerd in algemene termen en niet vertaald naar concrete doelen.

Uitwerking in de praktijk begonnen

Basisscholen steunen massaal de gedachte dat het onderwijs burgerschap en integratie zou moeten bevorderen. Met de praktische invulling van deze visie zijn veel scholen al begonnen. Dit gebeurt vaak nog op ad-hocbasis. Er is dan nog weinig samenhang tussen de activiteiten die een school uitvoert. De nadruk ligt veelal op kennisoverdracht, oefenen gebeurt veel minder. Het meeste belang hechten scholen aan sociale vaardigheden, omgangsregels en het voorleven van waarden (de school als oefenplaats).¹² De meeste

¹¹ Inspectie van het Onderwijs, 2005.

¹² Inspectie van het Onderwijs, 2005.

scholen (66%) gebruiken bestaande methoden en materialen, een kwart gebruikt geen apart lesmateriaal.

Veel scholen (40%) ervaren belemmeringen in het realiseren van burgerschapsonderwijs. Vaak gaat het om tijdgebrek (17%). Daarnaast noemen zij als knelpunten het ontbreken van adequaat lesmateriaal, een gebrekkige aansluiting tussen de opvattingen thuis en die op school, en te weinig diversiteit in de leerlingenpopulatie. Een exploratieve studie onder basisscholen bevestigt dit.¹³ Scholen zien de school als een ideale en veilige ontmoetingsplaats voor leerlingen, leraren en ouders. Er is inhoudelijk aandacht voor burgerschapsthema's in het curriculum, er wordt gewerkt aan ouderbetrokkenheid, en er zijn binnen- en buitenschoolse activiteiten gericht op burgerschapsvorming. Maar deze activiteiten zijn vaak incidenteel, projectmatig van aard en hebben geen structurele plaats in het onderwijs.

3.2 Voorgezet onderwijs

De Inspectie heeft (nog) geen onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van burgerschapsvorming in het voortgezet onderwijs. Wel bestaan er twee exploratieve empirische studies, zij stammen van voor de nieuwe wet.¹⁴

Stappen op weg naar actieve participatie

Uitgangspunt van deze studie uit 2005 is dat actieve participatie een voorwaarde is, wil burgerschapsvorming daadwerkelijk effect hebben op de identiteitsontwikkeling van leerlingen. Het onderzoek vond plaats onder schoolleiders, docenten en leerlingen van vijf scholen voor voortgezet onderwijs.¹⁵ De scholen blijken in hun visieontwikkeling en onderwijspraktijk stappen naar actieve participatie van leerlingen te zetten. Ook de leerlingen vinden actieve participatie heel belangrijk. Elke school geeft een eigen invulling aan actieve participatie, die sterk verbonden is met de eigen onderwijsvisie.

Maar in de praktijk hebben scholen nog een lange weg te gaan. De mogelijkheden voor het leren participeren, het actief werken aan gezamenlijke normontwikkeling en democratisering van het onderwijs kunnen en moeten meer benut worden in het concrete onderwijsproces. De studie maakt daarbij onderscheid tussen burgerschapsvorming in de klas of groep, schoolburgerschap en participatie buiten de school.

Burgerschapsvorming in de klas

Burgerschapsvorming in de klas heeft in de ogen van schoolleiders en docenten vooral te maken met de wijze van met elkaar omgaan en het groepsproces. De klas wordt dan als sociale gemeenschap opgevat. Er zijn echter geen voorbeelden gevonden waarbij op klasniveau echt planmatig gewerkt wordt aan samenwerkend leren en klassenmanagement; bijvoorbeeld door in de klas taken te onderscheiden en verdelen, waarbij leerlingen de verantwoordelijkheid voor elkaar nemen. Vooralsnog bestaat een klas uit niet veel meer dan een groep individuen, die zo nodig als groep onderhandelen met hun docent. Om echt als gemeenschap te kunnen functioneren, zijn meer interactieve structuren in de klas nodig.

Burgerschapsvorming in de school

Een weloverwogen schoolbeleid voor burgerschapsvorming zoekt naar manieren om alle leerlingen te laten participeren. De onderzochte scholen zijn nog niet zo ver. Zij kennen

¹³ Klaasen & Huwae, 2006.

¹⁴ Veugelers, Derricks, De Kat & Leenders, 2006.

¹⁵ Veugelers, Derricks & De Kat, 2005.

wel participatiemogelijkheden voor leerlingen die dat zelf graag willen. Het gaat zowel om traditionele mogelijkheden (leerlingenraden, medezeggenschap, schoolkrant) als om nieuwe manieren (leerlingbegeleidingscommissies van onderwijsvernieuwingen). Toch blijft het vaak om een kleine, selecte groep leerlingen gaan. Deze leerlingen verwerven veel burgerschapskwaliteiten en andere leerlingen veel minder.

Een veelbelovende vernieuwing is dat scholen leerlingen inzetten als mentor of tutor voor andere (jongere) leerlingen. Leerlingen nemen als het ware de taken over van docenten. De pedagogische omgeving wordt hierdoor meer dynamisch en veelvormig. Deze leerlingen ontwikkelen pedagogische en zorgende houdingen en doen belangrijke sociale competenties op.

Participatie buiten de school

De scholen ontplooiën buiten de school projecten en excursies die zij zelf niet rangschikken onder actieve participatie. Deels klopt dit volgens de onderzoekers: leerlingen kunnen maar beperkt invloed uitoefenen op het buitenschoolse programma. Maar dergelijke activiteiten kunnen wel deel uitmaken van burgerschapsvorming. Als scholen dit expliciet zo benoemen, helpt het ze om meer en kritisch na te denken over de doelen en leeractiviteiten van buitenschoolse activiteiten. Verder is opvallend dat eventuele maatschappelijke stages erg 'braaf' zijn. Actiegerichte stages zijn er nauwelijks. Zelf een actie op touw zetten zou elke leerling ten minste eenmaal in zijn schoolloopbaan moeten doen, aldus de onderzoekers.

Europa-competentie op Elos-scholen

De minister gaf in haar reactie op het advies *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap* aan, de invoering van een Europa-competentie in het onderwijs een interessant idee te vinden.¹⁶ Zij vroeg het Europees Platform vervolgens om deze competentie vorm te geven. Het Europees Platform heeft dit gedaan als onderdeel van het Elos-project (Europa als leeromgeving op scholen). Het Europees platform streeft ernaar, scholen die meedoen aan het Elos-project te stimuleren leerlingen effectief voor te bereiden op hun rol als Europees burger en daarbij volop gebruik te maken van de Europese leeromgeving. Het is dus een bewuste keuze van de scholen in Nederland en andere EU-landen voor een Europese oriëntatie. Een school die aan de vereisten voldoet wordt gecertificeerd als Elos-school. De Europese oriëntatie moet zijn weerslag hebben op het leerplan van onder- en bovenbouw, op de verschillende vakken en op de internationaliseringsactiviteiten die het gewone lesrooster aanvullen. Hiervoor zijn een leerplan en lesmaterialen beschikbaar. In het leerplan voor twaalf- tot zestienjarigen wordt de Europa-competentie die de raad voorstelde, uitgewerkt.¹⁷

3.3 Burgerschapsvorming: voorbij de experimenteerfase?

Veel projecten en lesmaterialen

De Inspectie concludeert dat de ontwikkeling van lesmateriaal verdere aandacht verdient.¹⁸ Nu is sprake van een veelheid aan materiaal met soms wisselende kwaliteit, waarvan niet altijd duidelijk is wat en in welke situatie bruikbaar is. Dit is niet verwonderlijk of problematisch. Immers, vernieuwingen beginnen meestal met een dergelijke experimenteerfase. Hierin buigen diverse groeperingen en organisaties zich over het probleem en ontwikkelen activiteiten en materialen die in de praktijk worden uitgetoet. De experi-

¹⁶ Onderwijsraad, 2004.

¹⁷ Europees Platform voor het Nederlandse onderwijs, 2006a en 2006b.

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2005.

menteerfase is van groot belang in het proces van vernieuwing. Wanneer deze goed is doorlopen ontstaat duidelijkheid over mogelijkheden en onmogelijkheden van uiteenlopende initiatieven, en soms ook over de effecten ervan.

Experimenteerfase van burgerschapsvorming

De website www.burgerschap.kennisnet.nl beoogt scholen inzicht te geven in goede praktijken op het terrein van burgerschapseducatie. De site geeft informatie over initiatieven en organisaties rondom diverse thema's en biedt tal van materialen. Er ontbreekt nog een duidelijke indeling en de site geeft geen informatie over de situatie waarin ze toepasbaar zijn of over de kwaliteit en effectiviteit ervan. Dit is typerend voor de experimenteerfase waarin burgerschapsvorming verkeert.

Voorbeelden zijn:

- de landelijke *Dag van respect* in groep 7 en 8 van het basisonderwijs, opgezet op initiatief van het ministerie van OCW;
- *De kracht van acht*, een schoolproject over waarden en normen;
- een site voor leerlingen over omgaan met ruzie;
- *De uitdaging*, een project waarbij leerlingen iets nuttigs doen voor de wijk; en
- een lesbrief over vrijheid van meningsuiting voor lessen maatschappijleer en levensbeschouwing.

Van experimenteren naar systematiseren

Inmiddels lijkt de experimenteerfase voor burgerschapsvorming voldoende doorlopen. De volgende stap is het rangschikken van de activiteiten en materialen om ze kritisch te bezien op, onder andere, uitvoerbaarheid, kosten en effectiviteit. De Inspectie geeft aan dat het nodig is dat beschikbaar materiaal op een structurele manier verzameld en onder de aandacht van scholen gebracht wordt. Ook is meer kennis nodig over de effectiviteit van materialen en projecten. En de tijd is rijp om na te denken over een meer structurele aanpak van burgerschapsvorming.

Ontwikkeling samenhangende programma's en processen

Momenteel leggen instanties en organisaties zich toe op een meer systematische benadering van burgerschapsvorming. Zij zijn van mening dat een consistente, samenhangende aanpak essentieel is om tot resultaten te komen. Sommigen leggen zich toe op het ontwikkelen van een eigen *inhoudelijke* aanpak. Andere intermediairs laten de inhoud bewust aan de scholen over en proberen vooral het *proces* te structureren. Drie initiatieven worden hier aangestipt.

1) SLO: leerplankundig model

Het nationale expertisecentrum voor leerplanontwikkeling heeft in samenwerking met deskundigen in en buiten de school een leerplankundig model voor burgerschapsonderwijs ontwikkeld.¹⁹ De SLO gaat daarbij uit van drie domeinen van burgerschapsvorming waarvoor zij doorlopende leerlijnen weergeven voor het basis- en voortgezet onderwijs. De leerlijnen die de SLO uitwerkt laten zien hoe democratie, participatie en identiteit een plaats kunnen krijgen in het basis- en het voortgezet onderwijs. Een school kan binnen deze kaders eigen keuzes maken, die ingegeven worden door de missie en visie van de school.

Uitgaande van deze conceptuele en leerplankundige basis, ondersteunt de SLO scholen op verschillende manieren. Zo is er een instrument voor een nulmeting en kan de SLO leerplannen en leerlijnen op maat ontwikkelen. Ook zijn de beschikbare leermiddelen getoetst: in welke mate heeft elk leermiddel aandacht voor democratie, participatie en

¹⁹ Stichting Leerplanontwikkeling, 2006.

identiteitsontwikkeling? En er is een 'zelf-screening instrument' waarmee scholen het eigen onderwijsaanbod kunnen beoordelen. Een klein aantal scholen vormt met steun van de SLO een Scholennetwerk Burgerschapsvorming met als opdrachten ontwikkeling en uitwisseling.

2) *Eduniek: leerplan democratische burgerschapsvorming*

Dit project wil een longitudinaal leerplan voor democratisch burgerschap in het basis-onderwijs ontwikkelen en onderzoeken. De ontwikkelaars vatten burgerschapsonderwijs op als: opvoeden tot democratisch handelen. Het gaat er niet alleen om kennis over het politieke systeem van democratie over te dragen, maar vooral om kinderen te leren zich te gedragen in een democratische gemeenschap, een democratische manier van leven aan te leren. Hiervoor zijn kennis en vaardigheden nodig, maar bovenal de houding en de wil om op een democratische wijze met elkaar om te gaan.

Concreet houdt het ontwikkelproject in dat de term democratisch burgerschap geoperationaliseerd wordt en er methoden, strategieën en werkwijzen ontwikkeld worden om democratische deugden te onderwijzen. Voorbeelden: in de klas worden vergaderingen gehouden om kinderen te leren argumenteren en bij verschil van mening te beslissen. Er wordt aandacht besteed aan 'service learning', waarbij leerlingen projecten in de samenleving doen. En er zijn lessen over de Grondwet en de Tweede Kamer.²⁰

3) *CPS: proces centraal en per school werken aan integrale aanpak*

Het onderwijsadviesbureau CPS zet de visie en het proces van individuele scholen zelf voorop.²¹ Het draagt géén eigen visie uit over de beste manier om burgerschapsvorming in de praktijk te brengen en werkt niet aan een standaard leerplan of lessenreeks. Het CPS begeleidt scholen die burgerschapsactiviteiten willen starten of meer gestructureerd vorm willen geven. Voorbeelden:²²

- Een basisschool heeft tal van activiteiten, maar er ontbreekt een rode draad. Een werkgroep burgerschap start onder begeleiding van het CPS met het formuleren van een schoolvisie op burgerschap en het vaststellen van bijbehorende doelen en de nodige activiteiten.
- De school wil burgerschap gefaseerd invoeren, te beginnen met de brugklassen. Leerlingen maken in acht middagen kennis met het leergebied mens en maatschappij. Voor de bovenbouwleerlingen start de school met het invoeren van maatschappelijke stages.

Hoewel veel scholen voor primair en voortgezet onderwijs er dus wel degelijk mee bezig zijn, schat het CPS dat slechts een kleine minderheid (5% ?) dit daadwerkelijk onder de noemer burgerschapsvorming doet. Burgerschap als term 'leeft' niet op scholen. Vooralsnog kennen maar weinig scholen de (inhoud van de) nieuwe wet; ze begrijpen meestal niet wat deze wet van hen verlangt en/of dat de Inspectie hierop het komende jaar toezicht zal houden. Het CPS werkt wat dit betreft aan bewustwording bij scholen. De scholen die recentelijk de Onderwijsinspectie op bezoek gekregen hebben, zijn het meeste op de hoogte van de wet en de bedoeling. Het CPS verwacht dat het aantal scholen dat van de wet afweet, de komende jaren zal groeien naarmate de Inspectie meer scholen bezoekt en op de hoogte brengt. Toch zouden veel scholen nu al baat hebben bij informatie en voorlichting over de wet en de betekenis hiervan voor de school. Bijvoorbeeld in de vorm van een brief of brochure aan alle scholen.

²⁰ Democratische burgerschapsvorming: leren leven met elkaar in een democratie, 2007.

²¹ Aanvullende informatie verkregen via telefonisch gesprek met mw. L. Tuijl, projectleider burgerschap, CPS.

²² Deze voorbeelden zijn te vinden op de website van het CPS (www.cps.nl).

3.4 Conclusie: van experimenteerfase naar meer structuur

Uit de weinige gegevens is op te maken dat veel scholen een begin gemaakt hebben met burgerschapsvorming. De meesten hebben een visie op hun sociale rol en voeren in de praktijk activiteiten uit. Vaak ontbreekt echter de samenhang tussen de visie en de activiteiten, evenals de samenhang tussen de activiteiten onderling. Ook hebben scholen vaak te weinig informatie over de nieuwe wet en het toezicht van de Onderwijsinspectie hierop.

Enkele intermediairs zijn in hun schoolbegeleiding begonnen met het aanbrenge van meer structuur in de inhoud van burgerschapsvorming. In de komende jaren zullen de resultaten hiervan duidelijker worden. Andere intermediairs zijn van mening dat de inhoud bij de school zelf moet liggen en dat zij vooral het structureringsproces moeten begeleiden. Het nog te verschijnen *Onderwijsverslag 2005-2006* van de Inspectie zal naar verwachting meer gegevens bevatten over de stand van zaken ná invoering van de wet.

Wat is effectief?

Vooralsnog is er relatief weinig aandacht voor de effectiviteit van activiteiten en programmalijnen. Het gaat dan niet alleen om het meten van de tevredenheid van scholen en leerlingen, maar vooral om het vaststellen van effecten bij leerlingen zelf, vooral die op de wat langere termijn. Hiervoor is onderzoek nodig.

Het volgende hoofdstuk gaat na hoe het in de praktijk staat met de bestrijding van etnische onderwijssegregatie.

4 Tegengaan etnische onderwijssegregatie in de praktijk

De Onderwijsraad adviseerde de minister in 2005 over manieren om via leerlingenspreiding te komen tot meer basisscholen met etnisch gemengde leerlingpopulaties. Het spreidingsvraagstuk is vooral een lokale aangelegenheid. Twee jaar geleden was een klein aantal gemeenten, scholen en instanties bezig te verkennen wat (juridisch en praktisch) mogelijk is. Sindsdien zijn daar een paar gemeenten bijgekomen, maar het gaat nog steeds om een kleine groep. Er lijkt wel sprake te zijn van een toename van ouderinitiatieven. De vraag naar de rol van de landelijke overheid op dit terrein lijkt nog niet afdoende beantwoord.

De raad liet in het advies *Bakens voor spreiding en integratie* van 2005 zien, dat het juridisch onhoudbaar is om 'witte' en 'zwarte' wachtlijsten te hanteren als manier om leerlingen met verschillende etnische achtergronden beter te spreiden over basisscholen. Wel zijn andere maatregelen denkbaar. Communicatie met ouders is daarbij steeds van het grootste belang. Als reactie op het advies heeft de overheid een bepaling opgenomen in de WPO, die gemeenten en schoolbesturen verplicht gezamenlijk overleg te voeren over (onder andere) het tegengaan van segregatie. Het overleg moet resulteren in niet-vrijblijvende afspraken. Daarnaast wil de overheid ouders aanmoedigen te kiezen voor een gemengde school, door het ondersteunen van de uitwisseling van goede praktijken op dit terrein. Sommigen gemeentes, instanties en (belangen)groeperingen waren in 2005 bezig plannen uit te denken en ermee te experimenteren. Hoe is dat twee jaar na het advies? Drie actoren nemen (in samenwerking met scholen) in de praktijk het initiatief tot beleid of actie: de landelijke overheid (paragraaf 4.1), gemeenten (paragraaf 4.2) en ouders (paragraaf 4.3).

4.1 Landelijke overheid: oprichting landelijk kenniscentrum

Staatssecretaris Dijkema van OCW gaf in maart 2007 aan, het lokale beleid op het gebied van spreiding te willen ondersteunen door het werken met vaste aanmeldmomenten voor het primair onderwijs, eventueel aangevuld met loting. Ook wil zij alle peuters met een taalachterstand met ingang van 2009 verplicht taallessen laten volgen. De staatssecretaris overlegt in de komende maanden met het veld over deze maatregelen. In september wil zij de (uitgewerkte) plannen met de Tweede Kamer bespreken.

Daarnaast heeft het ministerie van OCW het initiatief genomen om een kenniscentrum gemengde scholen op te richten. Deze wordt gevestigd in Rotterdam (bij de CED-Groep), omdat deze gemeente voorloper is op het terrein van leerlingenspreiding. Een landelijke website is in aanbouw. In april 2007 zal deze in de lucht gaan: www.gemengdescholen.nl. Het kenniscentrum is bedoeld als informatiebron en ontmoetingsplek voor gemeenten, schoolbesturen, scholen en ouders die kleurrijke scholen willen creëren in het primair en het voortgezet onderwijs. Het kenniscentrum zal op lokale en regionale bijeenkomsten informatie en advies geven, knelpunten en signalen in kaart brengen en deze voorleggen aan het ministerie van OCW.

Op de website biedt het kenniscentrum straks een plan van aanpak voor ouders en handreikingen voor gemeenten, schoolbesturen en scholen. Daarnaast is er informatie over (ouder)initiatieven in binnen- en buitenland, kunnen nieuwe initiatieven worden aangemeld en is er een virtuele ontmoetingsplaats.

4.2 Gemeenten in actie?

Handreiking voor betere menging van leerlingenpopulaties

Om vorm te geven aan het overleg tussen schoolbesturen en gemeenten, heeft het onderzoeks- en adviesbureau Oberon met de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) in opdracht van het ministerie van OCW een handreiking opgesteld. Op de site www.delocaleeducatieveagenda.nl staan voorbeelden van visiedocumenten en afgesloten convenanten. Overigens wordt op de site voor praktische aanpakken terugverwezen naar het raadsadvies: "beleidsinhoudelijk zijn er aanzetten gedaan door de Onderwijsraad in de studie *Bakens voor spreiding en integratie*."

Inventarisatie onder gemeenten

Uit de studie bij het raadsadvies over onderwijssegregatie bleek, dat in 2005 slechts 7% van alle gemeenten een spreidingsbeleid voert of heeft gevoerd om de samenstelling van de leerlingenpopulatie op basisscholen te beïnvloeden.²³ In maart 2007 heeft Forum een inventarisatie uitgevoerd onder gemeenten behorende tot de G31 naar hun activiteiten op dit terrein.²⁴ De onderzoekers hanteren, net als de overheid, een beperkte definitie van segregatie. Daarvan is pas sprake als een school geen etnische afspiegeling vormt van de wijk of buurt waarin deze staat. Uitgangspunt is dat het onmogelijk is een gemengde basisschool te creëren als de wijk zelf gesegregeerd is (wit of zwart), omdat een gemengde wijkbevolking dan ontbreekt. Uit de mondelinge toelichting van onderzoeker Walraven op de inventarisatie bleek, dat gemeentelijke initiatieven en beleidsvoering momenteel dreigen te stagneren.²⁵

Helpt gemeenten ervaart geen probleem

De helft van de ondervraagde gemeenten (vijftien) zegt niet te maken te hebben met etnische segregatie in het basisonderwijs. Wel hebben vrijwel alle gemeenten witte en zwarte scholen. Maar gemeenten beschouwen een witte of zwarte school in, respectievelijk, een witte of zwarte buurt niet als een probleem, want de school is dan een afspiegeling van de wijk. De meeste gemeenten die geen onderwijssegregatie (er)kennen (dertien), voeren hierop ook geen beleid. Gemeenten en schoolbesturen betrekken ouders doorgaans niet bij deze beslissing. Ook hebben zij vaak geen zicht op feitelijke gegevens over scholen die te wit of te zwart zijn in vergelijking met de buurt waarin zij staan. Twee gemeenten die volgens eigen zeggen niet te maken hebben met segregatie, voeren toch, preventief, beleid. Sinds de invoering van het verplichte overleg hebben zes andere gemeenten ook aangekondigd het onderwerp op de lokale educatieve agenda te zullen zetten.

Helpt gemeenten ervaart wel probleem

De helft (zestien) van de gemeenten heeft naar eigen zeggen wel te maken met etnische segregatie, elf gemeenten hebben beleid geformuleerd om dit tegen te gaan. Van segregatie (scholen die geen afspiegeling vormen van de wijk) lijkt vooral sprake te zijn in het westen van Nederland en in Noord-Brabant. Uit de inventarisatie komt naar voren dat gemeenten vaak de volgende instrumenten inzetten:

²³ Rutten & Peters, 2005.

²⁴ Forum, 2007.

²⁵ Studiemiddag *Onderwijssegregatie en de rol van gemeenten*, 14 maart 2007, Den Haag.

- het maken van afspraken over het aannamebeleid van scholen, bijvoorbeeld via dubbele wachtlijsten en/of één inschrijfmoment of inschrijfleeftijd;
- het ondersteunen van ouderinitiatieven, bijvoorbeeld via schoolconsulenten of intermediairs;
- het organiseren van gezamenlijke voorlichting door scholen, bijvoorbeeld door een groep van ouders die alle scholen in de buurt langsgaat;
- het maken van afspraken over minimale en maximale schoolgrootte en voedingsgebieden (postcodebeleid);
- het investeren in de kwaliteit van scholen, bijvoorbeeld brede schoolaanpak;
- het organiseren van debatten met alle betrokken partijen in een gebied; en
- het aanpakken van het woningbeleid (toewijzing en bouw) en de herstructurering van wijken.

Gemeente: geen heil in niet-vrijblijvende afspraken

Slechts weinig gemeenten (actief of niet-actief) zien iets in de niet-vrijblijvende afspraken tussen gemeente en schoolbesturen over de aanpak van segregatie. Dat heeft te maken met het (gebrek aan) bereidheid van schoolbesturen om mee te werken en het feit dat een gemeente geen instrumenten heeft om medewerking af te dwingen.

Vervolg?

De onderzoekers adviseren gemeenten in elk geval na te gaan of alle basisscholen in de gemeente inderdaad een afspiegeling vormen van de buurt waar ze staan. Vervolgens zou de gemeente op basis van feiten het gesprek kunnen aangaan met schoolbesturen en werken aan draagvlak.

In de afgelopen jaren is geëxperimenteerd met verschillende instrumenten. Monitoring en evaluatie van deze maatregelen is nu erg belangrijk. Hoewel het meten van de effectiviteit nog niet kan (door gebrek aan onderzoek), is volgens de onderzoekers duidelijk dat het ondersteunen van ouderinitiatieven succesvol is (zie paragraaf 4.3). Het verbaast hen dat veel gemeenten ouders niet nauw betrekken bij het beleid.

Wanneer de bevolkingssamenstelling van wijken niet gemengd is, kan er ook geen gemengde school ontstaan, aldus de onderzoekers. Dan is het van groot belang contacten tussen scholen uit verschillende buurten tot stand te brengen. Dat kan in de vorm van vriendschapsscholen die uitwisselingen tussen scholen organiseren door middel van gezamenlijke activiteiten en contacten. Het moet dan wel gaan om langdurige en betekenisvolle contacten. De gemeente kan de totstandkoming van vriendschapsscholen initiëren en stimuleren. De gemeente Rotterdam is initiatiefnemer van het idee voor vriendschapsscholen (www.vriendschapsscholen.nl)

4.3 Ouderinitiatieven nemen toe

Ouders hebben vrijheid van schoolkeuze en kunnen daarom een belangrijke invloed hebben op het tegengaan van segregatie. De afgelopen jaren zijn er ongeveer veertig initiatieven geweest van ouders om een zwarte basisschool in de buurt gemengd te maken, onder andere in Utrecht, Rotterdam en Amsterdam.²⁶ In de praktijk worden de meeste initiatieven genomen door groepen ouders die hun (witte) kinderen gezamenlijk aanmelden op een zwarte school. Dat gebeurt soms uit ideële overwegingen, maar ook vaak uit eigen belang. Ouders sturen hun kind doorgaans liever naar een school dichtbij dan naar een verder weg liggende (witte) school. Toch doen ouders in de steden vaak het laatste; enerzijds omdat zij denken dat een witte school ook per definitie een betere

²⁶ Weel, 2006.

onderwijskwaliteit heeft (minder achterstandsleerlingen), anderzijds omdat zij niet willen dat hun kind de enige autochtone leerling is op een school.

Stichting Kleurrijke Scholen

Vijf ouders hebben in 2006 samen de Stichting Kleurrijke Scholen opgericht.²⁷ De stichting steunt ouders die actief zijn om het leerlingenbestand op scholen in hun woonplaats evenwichtiger te maken. Medewerkers gaan op pad om ouders, schooldirecteuren en andere betrokkenen voor te lichten en aan te sporen ook een zwarte school in overweging te nemen voor hun kind. Het pleidooi van de stichting voor een expertisecentrum voor ouders heeft ook het ministerie van OCW bereikt. De stichting heeft steun gekregen van het ministerie en zal in het nieuw op te richten kenniscentrum (zie paragraaf 4.1) een plek krijgen.

Plan ouders: gemengd naar school

Enkele hoogopgeleide Amsterdamse ouders en onderwijsbetrokkenen die zich de Baliegroep noemen, kwamen in 2005 met een eigen oplossing voor het segregatieprobleem. Ten eerste stelt deze groep voor dat de gemeente stadsbrede afspraken maakt over het tijdstip van aanmelding voor een school, bijvoorbeeld als het kind drie jaar is. Dit is om te voorkomen dat (hoogopgeleide) autochtone ouders veel eerder inschrijven dan (lager opgeleide) migrantenouders. Vervolgens hebben buurtbewoners en kinderen uit hetzelfde gezin voorrang bij inschrijving (zoals nu vaak al de praktijk is). Dan geldt dat etnisch gemengde inschrijvingen van minimaal twee kinderen voorrang hebben boven individuele inschrijvingen. Zo worden ouders met verschillende etnische achtergronden aangemoedigd elkaar op te zoeken en samen in te schrijven. Volgens de Baliegroep is hierdoor geen sprake van ongelijke behandeling zoals bij witte en zwarte wachtlijsten. Voor iedereen geldt immers dezelfde regeling.

Rotterdam voorloper

Zoals gezegd doen gemeenten er volgens Forum goed aan ouderinitiatieven te stimuleren, maar zij doen dat vaker niet dan wel.²⁸ Toch zijn er gemeenten die ouders wel ondersteunen. De gemeente Rotterdam is hierin een voorloper.

Rotterdamse ouders werken online samen

De gemeente Rotterdam streeft naar zo veel mogelijk gemengde scholen. Initiatieven van ouders die hieraan bijdragen worden ondersteund. De website www.eenschooldichtbij.nl is één van de middelen waarmee Rotterdam het de ouders makkelijk wil maken. Hier staat veel informatie van en voor ouders over succesvolle initiatieven. Ouders kunnen hier ook online samenwerken om van hun initiatief een succes te maken.

Bron: www.eenschooldichtbij.nl

4.4 Conclusie: meer ouderinitiatieven, niet alle gemeenten actief

Sinds het verschijnen van het raadsadvies in 2005 lijken meer gemeenten zich bezig te houden met beleid op het gebied van etnische segregatie, maar nog lang niet allemaal. Bovendien zijn veel gemeenten ervan overtuigd dat het probleem bij hen niet speelt, maar baseren zij zich daarbij niet op feiten. En gemeenten overleggen nog altijd te weinig met ouders. Het aantal ouderinitiatieven lijkt in de afgelopen jaren toegenomen. De raad is verheugd dat de minister, mede ter ondersteuning hiervan, een Kenniscentrum Gemengde Scholen heeft opgericht.

²⁷ Op initiatief van L. Sondorp, directeur van de nieuwe stichting.

²⁸ Peters, 2006.

Hoofdstuk 5 kijkt naar het laatste 'praktijkthema': ouder-schoolcontacten.

5 Ouder-schoolcontacten in de onderwijspraktijk

De relatie tussen school en ouders staat de afgelopen jaren hoog op de agenda. Vele organisaties zijn ermee bezig. Ook is bekend welke knelpunten er in de onderwijspraktijk bestaan rondom ouder-schoolcontacten. Sinds het advies van de Onderwijsraad *Sociale netwerken en sociale vorming in het onderwijs*, zijn nieuwe initiatieven gestart door de overheid. De minister ondertekende hiertoe eind 2005 een intentieverklaring met vertegenwoordigers van vele onderwijsorganisaties. De uitwerking gebeurt langs twee lijnen: een Landelijke Werkgroep Ouderparticipatie en een Platform Allochtone Ouders en Onderwijs. De raad zet wel enige vraagtekens bij deze wijze van uitwerking.

Ouder-schoolcontacten zijn actueel. Zo zijn er activiteiten van ouderorganisaties geweest, is het Ouderinformatiepunt 5010 van start gegaan²⁹, staat de ontwikkeling van een ouderportaal bij OCW gepland³⁰ en zijn er twee projecten *Ouders als educatieve partners* voor respectievelijk het primair en het voortgezet onderwijs.³¹ Deze projecten bouwen voort op de opbrengst van een eerste project in het primair onderwijs. Daar zijn onder andere handreikingen en instrumenten ontwikkeld rond activiteiten die al veel voorkomen op school, zoals een intakegesprek, het huisbezoek, gesprekken met ouders over de voortgang van leerlingen, ouderpanels en exitgesprekken.³²

Vooralsnog is niet bekend welk effect al deze activiteiten daadwerkelijk hebben op de relatie tussen ouders en school in de praktijk van het onderwijs. Wel heeft de Onderwijsraad in 2005 zelf geïnventariseerd wat op dat moment bekend was (uit onderzoek) over de relatie tussen leraren en ouders en de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs.³³ Er is geen reden te veronderstellen dat de situatie in de korte periode tussen 2005 en nu aanzienlijk is gewijzigd. Daarom worden de belangrijkste conclusies van deze inventarisatie samengevat en aangevuld met de meest actuele ontwikkelingen.

5.1 Ouderbetrokkenheid in 2005

Veel ouders en leraren zijn van mening dat de communicatie tussen ouders en school te wensen overlaat. Ouders willen vooral meer afstemming over het functioneren van hun eigen kind, terwijl leraren willen dat zij meer interesse tonen voor de algemene gang van zaken op school. Leraren klagen niet alleen over desinteresse bij sommige ouders, maar ook over een sterke bemoeizucht van andere (hoogopgeleide en zeer betrokken) ouders. Ouders met een kind op de basisschool staan vaak dichterbij de school. Van hen participeert 48% wel eens in schoolactiviteiten. Van de ouders met een kind in het voortgezet onderwijs is dit maar 7%.

²⁹ www.50tien.nl.

³⁰ www.minocw.nl/openbaarheid/86#top.

³¹ Het project wordt voor het primair onderwijs door KPC Groep in opdracht van Q*Primair uitgevoerd. Het traject voor het voortgezet onderwijs wordt uitgevoerd door KPC Groep en de NKO en wordt gefinancierd door het ministerie van OCW.

³² Te downloaden op www.qprimair.nl.

³³ Onderwijsraad, 2005b.

Er zijn op dat moment (volgens onderzoek van het SCP, het Sociaal en Cultureel Planbureau) vier groepen ouders te onderscheiden. *Partners* (10% van ouders op een basisschool, 3% in het voortgezet onderwijs) zijn zeer betrokken bij het onderwijs, zijn gericht op formele schoolorganen en samenwerking met de school, maar participeren ook in praktische activiteiten. *Participanten* zijn eveneens betrokken, mondig en actief bij schoolactiviteiten, maar minder bij formele schoolorganen. Scholen vinden een deel van deze ouders te veeleisend. *Overdragende* ouders zijn meer passief. Zij zien de directie en leraren als deskundigen aan wie zij het onderwijs kunnen overlaten. Zij hebben weinig behoefte aan invloed op de gang van zaken en participeren niet veel. Het gaat om een vrij kleine groep ouders met een (streng-)christelijke levensbeschouwing. *Onzichtbare* ouders ten slotte participeren nauwelijks in schoolactiviteiten. Het gaat om een groep laagopgeleide ouders van autochtone en niet-autochtone afkomst. Deze ouders komen ook niet naar formele contactmomenten zoals ouderavonden en reageren niet altijd op signalen van de school. De drempel om te participeren lijkt voor hen te hoog. Onmacht (taalproblemen, financiële zorgen) lijkt daaraan vaker ten grondslag te liggen dan onwil. Dit zijn de ouders waar scholen het meeste problemen mee hebben.

Een deel van de scholen zoekt naarstig naar manieren om (onzichtbare) ouders te bereiken. In het basisonderwijs gaan veel scholen (weer) op huisbezoek om de drempel voor verder contact te verlagen. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs komt dit nog nauwelijks voor. Een ander instrument in opkomst is het startgesprek met ouders die hun kind aanmelden, over wederzijdse verwachtingen. Deze kunnen al of niet in een 'contract' tussen ouders en school worden vastgelegd. Sommige (basis)scholen hebben een contactpersoon ouderbetrokkenheid aangesteld, die ouders actief benadert, of 'lokken' ouders naar school met activiteiten zoals Nederlandse les, koffieochtenden, computercursussen of zelfs een ouderkamer waar ouders elkaar kunnen opzoeken.

Aanvulling: knelpunten ouderbetrokkenheid vanuit Ouderinformatiepunt 5010

Uit de vragen die bij 5010 binnenkomen (telefonische informatie- en adviesdienst voor ouders over onderwijs) blijken er verschillende knelpunten te zijn, die de relatie tussen ouders en school bemoeilijken.³⁴ De volgende knelpunten kunnen onderscheiden worden.

Scholen voeren geen beleid omdat:

- zij tijdgebrek hebben, heel veel andere taken uit te voeren hebben;
- zij angst hebben dat ouders zich te veel zullen bemoeien met zaken waar zij (volgens de school) geen verstand van hebben;
- zij vinden dat de school er is voor de leerlingen en niet voor de ouders (hoe meer ouders er rondlopen, hoe meer onrust);
- zij vinden dat ze al genoeg geprobeerd hebben om ouders te betrekken en dat dit te weinig opgeleverd heeft; en
- zij te maken hebben met een wisselende ouderpopulatie en ouders met eigen opvattingen over goed onderwijs; liever houden ze zelf de touwtjes in handen.

Ouders zijn niet actief omdat:

- zij geen zeurouder willen zijn, bang zijn dat het ten koste van hun kind gaat als ze vaak op de stoep staan;
- zij veronderstellen dat de leraren het beter weten en denken dat ze onvoldoende kennis van zaken hebben om mee te praten;
- zij vinden dat de wereld van school bij het privéleven van hun kind hoort, zich er niet te veel mee willen bemoeien;
- zij te weinig tijd hebben in verband met eigen werkzaamheden; en

³⁴ Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs, 2006.

- zij niet altijd erkenning ervaren van school voor hun betrokkenheid, het gevoel hebben dat hun mening er niet toe doet en dan minder actief worden.

5.2 Wat is er sinds het advies gebeurd?

Een school bepaalt samen met de ouders in eerste instantie zelf hoe het met ouderbetrokkenheid omgaat en zoekt al dan niet ondersteuning van intermediaire organisaties bij de uitvoering hiervan. De landelijke overheid kan hierbij wel een stimulerende rol vervullen en doet dat ook. Zo heeft de (voormalige) minister op 14 november 2005 een intentieverklaring ondertekend met vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties (voor besturen, ouders, leraren, leerlingen, en managers) van primair en voortgezet onderwijs. In de verklaring worden doelen en activiteiten genoemd zoals het versterken van de communicatie tussen school en ouders, het opzetten van een databank met goede voorbeelden voor alle scholen, het verbeteren van de klachtenprocedure en een uitgebreide onderwijsinformatie- en servicefunctie voor alle ouders.

Landelijke Werkgroep Ouderbetrokkenheid

De intentieverklaring is opgevolgd door de instelling van een Landelijke Werkgroep Ouderbetrokkenheid waarin bestuurders, ouders, managers, leraren en leerlingen zijn vertegenwoordigd. De werkgroep heeft als taak de verklaring om te zetten in concrete acties. Er bestaan al veel initiatieven. De werkgroep wil daarom met name verbindingen leggen en kennis en expertise toegankelijk en beschikbaar maken. De werkgroep is van tijdelijke aard en zal nadat de activiteiten afgerond zijn worden ontbonden. De resultaten worden dan aan de ondertekenaars van de intentieverklaring overgedragen.

Zes activiteiten van de werkgroep

De werkgroep is bezig met de uitvoering van een activiteitenplan.³⁵ Deze bevat zes activiteiten waar extra aandacht voor nodig is. Deze worden onder leiding van de werkgroep uitgevoerd. De meesten bevinden zich momenteel in de afrondende fase, hierover heeft de werkgroep een voortgangsrapportage opgesteld. De planning is om de activiteiten voor de zomervakantie 2007 af te ronden. Enkele resultaten zullen pas in september worden gepresenteerd (in verband met de zomervakantie).

De werkgroep richt zich bewust niet op de doelgroep allochtone ouders, omdat daarvoor een apart project gestart is onder regie van Forum. Wel streeft de werkgroep, aldus het activiteitenplan, naar afstemming en verbinding met de resultaten van dit project. In de praktijk is er echter weinig samenwerking en afstemming, wel is er wederzijds contact en informatie-uitwisseling.³⁶

De activiteiten van de werkgroep en hun voortgang zien er in het kort als volgt uit.

- *Inventarisatie van formele financiële faciliteiten voor georganiseerde ouders.* Een brochure is uitgebracht.
- *Versterking positie ouders ten opzichte van school en bestuur.* Een manifest met standpunten is aan de ondertekenaars voorgelegd.
- *Versterking bestuurlijke betrokkenheid ouders.* De eindrapportage is gepland voor mei.
- *Behoefteonderzoek onder ouders.* Het onderzoeksrapport komt in de loop van het voorjaar van 2007 beschikbaar.

³⁵ Werkgroep Ouderbetrokkenheid Den Haag, 2006, 2007. Deze notities zijn de raad toegestuurd en mondeling toegelicht door de secretaris van de werkgroep, J. Niels.

³⁶ Persoonlijke mededeling J. Niels, projectsecretaris, 2 april 2007.

- *Ouders in beeld.* Het CPS heeft een instrument ontwikkeld waarmee scholen de behoeften, achtergronden en expertise van ouders kunnen peilen, zodat zij hun beleid hierop af kunnen stemmen.
- *Databank goede praktijken.* De verwachting is dat de databank rond mei 2007 beschikbaar zal zijn.

Project Platform Allochtone Ouders en Onderwijs

In de intentieverklaring is tevens een project Platform Allochtone Ouders en Onderwijs aangekondigd. Het project is intussen gestart, Forum coördineert het. Deelnemers zijn verder de vier landelijke organisaties voor ouders in het onderwijs, en de samenwerkingsverbanden van het LOM (Landelijk Overleg Minderheden) en de ISBO (Islamitische Scholen Besturen Organisatie). Het project loopt van 2006 tot en met 2009. Het doel is ervoor te zorgen dat allochtone ouders beter vertegenwoordigd worden in (de overlegstructuur van) het onderwijs. Het platform wil de zichtbaarheid van allochtone ouders vergroten en een basis leggen voor een blijvende betrokkenheid van ouders bij de school en schoolloopbaan van hun kind.

Nieuwe organisatiestructuur

Om dit te bereiken worden één landelijk platform en dertig lokale platforms opgericht waarin allochtone ouders actief zijn. Als eerste stap is een Landelijk Platform gevormd als 'drijvende kracht' achter het project.³⁷ Deze bestaat uit 29 allochtone ouders en vertegenwoordigers van de 4 landelijke organisaties voor ouders in het onderwijs. Het Landelijk Platform zal methodieken en producten inventariseren, die sinds 2000 ontwikkeld zijn om de participatie van allochtone ouders te vergroten. Het resultaat (een 'materialenbank') komt ter beschikking van het onderwijsveld.

Daarnaast komen er in dertig grote steden lokale platforms van allochtone ouders. Het is de bedoeling dat zij jaarlijks een activiteitenplan opstellen "om de onderwijskansen van kinderen en de ouderparticipatie te vergroten".³⁸ Vervolgens moet dit plan in samenwerking met lokale partners (school, gemeente, welzijnsinstellingen, migrantenorganisaties) worden uitgevoerd. Mogelijke thema's in het plan: de ondersteuning van kinderen door ouders, de hoge schooluitval, communicatie tussen ouder en leraren, het onderwijsachterstandenbeleid, en de deelname aan medezeggenschap. Hoe het plan van de lokale platforms zich verhoudt tot de plannen van de gemeente, bijvoorbeeld rondom achterstandenbeleid, is onduidelijk. Het lijkt erop dat het platform in de praktijk vooral een overlegpartner zal worden van de gemeente.

Tussen het landelijke en de lokale platforms bestaat er volgens de brochure straks "een open communicatielijn en wisselwerking". Het Landelijk Platform draagt methodieken en ideeën aan, die in de gemeentelijke praktijk ingezet worden. Omgekeerd melden de lokale platforms waar in de steden behoefte aan is. Na afloop van het project (2009) is het de bedoeling dat de opgebouwde expertise, kennis en netwerken een vaste plek krijgen in de vier landelijke ouderorganisaties.

5.3 Conclusie: belangstelling neemt toe ... vragen over gekozen route

De belangstelling voor ouderbetrokkenheid is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Veel scholen proberen ouders vaker en meer te betrekken bij het onderwijs, mede om zodoende hun rol op het gebied van de sociale vorming van leerlingen te versterken. En vele intermediaire organisaties ontwikkelen handreikingen en instrumenten voor scholen

³⁷ Platform allochtone ouders & onderwijs (z.j.).

³⁸ Platform allochtone ouders & onderwijs (z.j.).

die hiermee bezig zijn. De overheid heeft geprobeerd deze ontwikkelingen te stimuleren door een intentieverklaring. Met de uitwerking van de intentieverklaring is een begin gemaakt langs twee lijnen: de oprichting van een Landelijke Werkgroep Ouderparticipatie (gericht op ouderbetrokkenheid in het algemeen) en een Project Platform Allochtone Ouders en Onderwijs (specifiek gericht op de participatie van allochtone ouders). Dit laatste project wil een omvangrijke organisatiestructuur opzetten, bestaande uit een landelijke en dertig lokale platforms voor allochtone ouders.

Waarom twee separate lijnen?

Het is vanzelfsprekend belangrijk en nuttig dat er groepen in het leven zijn geroepen om de ouder-schoolrelatie een impuls te geven. Verschillende vragen komen echter op als het gaat om de keuze voor twee separate lijnen. Waarom een project en organisatiestructuur alleen voor allochtone ouders in het leven roepen? Zou het, in het kader van het tegengaan van een etnische tweedeling in de maatschappij, niet beter zijn de lokale platforms voor ouders ook open te stellen voor autochtone ouders? Immers, ook veel (laagopgeleide) autochtone ouders laten hun gezicht slechts zelden zien op school. Natuurlijk zou het Landelijk Platform erop moeten toezien dat de lokale platforms niet enkel bestaan uit de hoogopgeleide, mondige ouders die nu al volop participeren.

Nieuwe organisatiestructuur echt nodig?

Een vraag die verder gaat: is het in het leven roepen van een nieuwe organisatiestructuur voor ouders wel de juiste weg om te komen tot meer participatie? In het project is het de bedoeling dat de lokale platforms niet alleen in overleg gaan met de gemeente, maar zelf een eigen plan opstellen. Echter, de gemeente heeft in het kader van achterstandenbeleid al de plicht een lokaal plan (Lokale Educatieve Agenda) te maken en om hierover te overleggen met schoolbesturen. Waarom is niet gekozen de lokale ouderplatforms aan dit overleg (en deze planning) toe te voegen?

In het laatste hoofdstuk gaat de raad na welke vervolgstappen nodig zijn.

6 In welke richting kan het kennisbestand over de sociale taak van het onderwijs verder worden ontwikkeld?

In het voorgaande is nagegaan welk kennisbestand in relatie tot beleidsvorming de Onderwijsraad in de afgelopen jaren heeft opgebouwd over de verhouding tussen onderwijs en sociale samenhang. Drie actuele thema's binnen de sociale taak van het onderwijs zijn: burgerschapsvorming, het tegengaan van etnische segregatie en ouder-schoolcontacten. Elk thema is in de afgelopen jaren in de praktijk tot ontwikkeling gekomen en op elk thema zijn vervolgstappen mogelijk en wenselijk. Dit hoofdstuk benoemt een aantal van die zaken.

6.1 Burgerschapsvorming in het onderwijs: van ad hoc naar meer structureel

Veel scholen hebben inmiddels een begin gemaakt met burgerschapsvorming, al doen zij dat vaak onder een andere benaming en ontbreekt doorgaans een systematische aanpak. Burgerschapsvorming verkeert veelal nog in de experimenteerfase. Intermediairs en vooroplopende scholen zijn begonnen met de slag naar meer structuur in de inhoud en het proces van burgerschapsvorming.

Onderzoek naar effectieve burgerschapsvorming

Vooralsnog is er weinig bekend over de effectiviteit van burgerschapsactiviteiten. Scholen vragen zich af welke instrumenten en methoden zij het beste kunnen inzetten om resultaten te bereiken. In zijn meest recente advies over de sociale rol van het onderwijs, *De verbindende schoolcultuur*, vraagt de raad de Programmaraad van de NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek) na te gaan of ruimte kan worden gemaakt voor onderzoek hiernaar in het eerstvolgende vierjarenprogramma. Het thema zou bijvoorbeeld kunnen passen in voorgenomen onderzoek naar sociale integratie. Ook het ministerie van OCW kan onderzoek uitzetten naar de verschillende vormen van schoolcultuur op gemengde scholen. Quasi-experimenteel onderzoek met een longitudinale opzet is nodig. Wellicht biedt ook een overzicht van internationaal onderzoek en onderzoek op Europees niveau hiervoor aanknopingspunten.

Uitwerking begrippen actief burgerschap en sociale integratie

De Onderwijsraad zal zich in een van zijn toekomstige adviezen zeker nogmaals buigen over de verdere uitwerking van de begrippen actief burgerschap en sociale integratie. Er zijn verschillende vormen van *actief burgerschap* denkbaar. Bij aanpassingsgericht burgerschap staat 'net' gedrag centraal (zich houden aan de wet, sociale vaardigheden, geen overlast veroorzaken). Kritisch burgerschap gaat vooral om mondigheid: demonstreren, gebruikmaken van vrijheid van meningsuiting. En formeel burgerschap houdt in dat burgers betrokken zijn bij de formele democratie (stemmen, bekend zijn met politieke ontwikkelingen, krant lezen). Welke vorm van burgerschap streeft de Nederlandse samenleving eigenlijk na? Wat betekent *actief* burgerschap in dat geval? Of mag een school dat zelf bepalen op basis van de eigen visie op de samenleving? Moet een school de leerlingen bijvoorbeeld aanmoedigen tot gehoorzaamheid en braafheid alleen en niet aanzetten tot kritische reflectie?

Zijn er naast burgerschap andere vormen van sociale vorming denkbaar, of valt alle sociale vorming binnen burgerschapsvorming? Welke relatie is er tussen sociale vorming, burgerschapsvorming en veiligheid (niet pesten)? Het begrip *sociale integratie* wordt, door de naamgeving van de nieuwe wet, vaak in één adem genoemd met burgerschapsvorming. Maar hoe onderscheidt burgerschapsvorming zich van sociale integratie?

Wat zijn basisthema's burgerschapsvorming, wat is een minimumlat?

Zoals gezegd, heeft de Onderwijsraad al eerder aanbevolen de bepalingen in de nieuwe wet op de burgerschapsvorming nader in te vullen. Zijn er basisthema's die per se deel moeten uitmaken van burgerschapsvorming op iedere school? Welke thema's vallen dan wel en niet onder burgerschapsvorming op school? Denk bijvoorbeeld aan verkeersonderwijs en gezondheidsopvoeding: zijn dat burgerschapsthema's (een goede burger zorgt ervoor zo gezond mogelijk te blijven) en moet de school zich hier dan mee bezighouden? Of gaat het er vooral om dat leerlingen een basishouding aanleren, waardoor zij in de toekomst zelf in staat zijn nieuwe thema's en dilemma's te beoordelen en erop te reageren?

Is het wel of niet zinnig aan te geven wat een school *minimaal* aan burgerschapsvorming moet doen? En wat een leerling daar minimaal van moet opsteken? Er kunnen daarbij bijvoorbeeld (conform de gedachte over leerstandaarden) drie standaarden voor burgerschapsvorming worden ontwikkeld: minimaal, standaard en excellent. En wat gebeurt er als een leerling niet aan de minimale standaard voldoet? In het beroepsonderwijs voor dienstverlenende en sociale beroepen maakt sociale competentie deel uit van het diploma. Zou dat in het voortgezet onderwijs ook al zo moeten zijn?

6.2 Naar meer gemengde scholen

Sinds het verschijnen van het raadsadvies *Bakens voor spreiding en integratie* in 2005 lijken meer gemeenten zich bezig te houden met beleid op het gebied van etnische segregatie. Op lokaal vlak verkennen de betrokkenen de praktische grenzen van wat (juridisch) mogelijk is. Maar er zijn toch nog veel gemeenten die geen beleid voeren op dit punt, zonder dat precies duidelijk is of het probleem van segregatie wel of niet speelt in hun gemeente. De raad sluit zich daarom aan bij de aanbeveling van Forum aan gemeenten: stel een feitelijk overzicht op van het aantal scholen dat daadwerkelijk 'te wit' of 'te zwart' is, en betrek ouders standaard bij de beleidsvoering.³⁹

Hoe kunnen initiatieven van ouders hieraan bijdragen?

Het aantal ouderinitiatieven lijkt in de afgelopen jaren wel sterk toegenomen. De raad is verheugd dat de minister, mede ter ondersteuning hiervan, een kenniscentrum gemengde scholen heeft opgericht. Binnen dit centrum zal ook aandacht moeten zijn voor onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen: helpen ouderinitiatieven echt om het aantal gemengde scholen te doen toenemen?

Wat is de rol van de landelijke overheid?

De problemen met etnische segregatie in het onderwijs zullen morgen nog niet opgelost zijn. Maar in het advies *Bakens voor spreiding en integratie* stelt de raad dat er wel wat aan gedaan kan worden: "De formele wetgever zal de integratiedoelstelling in de wet moeten neerleggen, moeten uitspreken waar de juridische grenzen liggen en welke bevoegdheden de gemeenteraad krijgt om lokale afspraken in een plan vast te leggen."

³⁹Forum, 2007.

De toenmalige minister heeft dit voorstel niet overgenomen. Nog altijd staat de vraag open of de landelijke overheid een grotere rol zou moeten vervullen in het streven naar etnische spreiding, en of dit betekent dat er in de wet iets over moet worden vastgelegd.

6.3 Hoe kan in het bij het onderwijs betrekken van ouders én van jongeren geïnvesteerd worden?

De belangstelling voor ouderbetrokkenheid is in de onderwijspraktijk sterk toegenomen. De overheid heeft deze ontwikkelingen willen stimuleren door een intentieverklaring af te sluiten met het veld. Met de uitwerking hiervan is een begin gemaakt langs twee lijnen. Ten eerste een Landelijke Werkgroep Ouderparticipatie gericht op ouderbetrokkenheid in het algemeen. Ten tweede een Project Platform Allochtone Ouders en Onderwijs specifiek gericht op de participatie van allochtone ouders. De raad heeft twijfels over de gekozen aanpak. Waarom een separaat project en een separate organisatiestructuur alleen voor allochtone ouders in het leven roepen en niet voor autochtone? En is een nieuwe organisatiestructuur voor ouders wel de juiste weg om te komen tot meer participatie? Waarom niet aansluiting zoeken bij de bestaande lokale overlegstructuren? En: waarom is als het gaat om het thema ouderbetrokkenheid niet gekozen voor een aanpak van onderop door initiatieven van scholen zelf te stimuleren en te belonen?

Doel en effectiviteit van ouderbetrokkenheid

Bovenstaande vragen zijn uitvoeringsvragen. Er gaan twee fundamentele vragen aan vooraf. Welk doel en resultaat wordt precies beoogd met het stimuleren van ouderbetrokkenheid? En: op welke wijze kan ouderbetrokkenheid op een effectieve manier worden gestimuleerd?

Betrek naast ouders ook jongeren

De minister gaat in haar reactie op het advies *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs* uit 2004 niet concreet in op de aanbeveling om nieuwe methoden te ontwikkelen gericht op het benutten van de onderlinge banden tussen jongeren voor sociale vorming. Het voorstel van de raad was dat de minister hiertoe pilotprojecten zou kunnen uitzetten. Het gaat om *peercoaching* en *mentorschap*. Er zijn hiermee veel experimenten in het veld, maar precieze doelen en effecten zijn nog niet in kaart gebracht. Ook evaluatieonderzoek is gewenst. De raad adviseerde de minister om hierin het voortouw te nemen. Daarnaast noemt de raad het idee van een *huizensysteem*, waarbij leerlingen in (interetnische) groepen worden ingedeeld. De raad was benieuwd of en hoe scholen allerlei vormen van het huizensysteem zouden kunnen inzetten om invloed uit te oefenen op de groepsvorming onder jongeren. Hij adviseerde de minister de mogelijkheden van dit systeem nader te verkennen en ook te vergelijken of te combineren met varianten van groepsindeling die op Nederlandse scholen gebruikelijk zijn. Wellicht kan het nieuwe kabinet nogmaals naar juist deze aanbevelingen kijken?

Afkortingen

Elos	Europa als leeromgeving op scholen
EU	Europese Unie
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
ISBO	Islamitische Scholen Besturen Organisatie
LOM	Landelijk Overleg Minderheden
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SLO	Stichting Leerplan Ontwikkeling
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Literatuurlijst

- Democratische burgerschapsvorming: leren leven met elkaar in een democratie (2007). *Eduniek in onderwijs, januari 2007*. Geraadpleegd op 7 mei 2007 via de website van Eduniek in onderwijs,
http://cms.qlictonline.nl/users/eduniek//docs/eduniekkrant/Eduniek_Krant_januari_2007.pdf
- Europees Platform voor het Nederlandse onderwijs (2006a). *Europese en internationale oriëntatie*. Geraadpleegd op 7 mei 2007 via de website van het Elos,
www.elos.europesplatform.nl/downloads/eio_burgschema_blz10_def_141105.doc.
- Europees Platform voor het Nederlandse onderwijs (2006b). *Kenniscomponent EIO (Europese en Internationale Oriëntatie) voor Elos-scholen, leerplan onderbouw voortgezet onderwijs (12-16 jarigen)*. Geraadpleegd op 7 mei 2007 via de website van het Elos,
www.elos.europesplatform.nl/downloads/eio_kenniscomponent_12_16.doc.
- Forum (2007). *Gemeenten in actie tegen segregatie in het basisonderwijs. Een inventarisatie bij de G31 en vier andere gemeenten*. Utrecht: Forum.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jong, Tj. de & Stegerhoek, N.A. (2002). Onderwijs en civil society. In Onderwijsraad, *Rondom onderwijs* (33-79). Den Haag: Onderwijsraad.
- Klaasen, C. & Huwae, S. (2006). *Scholen die werken aan burgerschap*. Ubbergen: Tandem Felix.
- Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs (2006). *Ouderbetrokkenheid op de basisschool. Handreiking voor management en ouders*. Den Haag: LOBO.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Onderwijs, Integratie en Burgerschap*. Brief aan de Tweede Kamer, 23 april 2004, kenmerk PO/OO/2004/19279.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Kabinetsreactie Advies Onderwijsraad "Bakens voor spreiding en integratie"*. Brief aan de Tweede Kamer, 14 oktober 2005, kenmerk PO/ZO/2005/43745.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Reactie op advies Onderwijsraad Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs*. Brief aan de Eerste Kamer, 24 augustus 2006, kenmerk VO/S&O/2006/32008.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006). *Europa in het Nederlandse onderwijs*. EK 2005-2006, 30303 A.
- Onderwijsraad (2002a). *Samen leren leven*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Bakens voor spreiding en integratie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *De verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peters, D. (2006). *Tot elkaar veroordeeld. Een aanpak van de vooralsnog vrijblijvende aanpak van etnische segregatie in het onderwijs*. Enschede/Utrecht: Universiteit Twente/Sardes.
- Platform allochtone ouders & onderwijs (z.j.). *Allochtone ouders betrokken en actief in het onderwijs*. Geraadpleegd op 7 mei 2006 via de website van Forum,
www.forum.nl/paoo/paobrochure.pdf.

- Risico's bij het bereiken van burgerschap essentieel voor de Inspectie (2007). *Eduniek in onderwijs, januari 2007*. Geraadpleegd op 7 mei 2007 via de website van Eduniek in onderwijs, http://cms.qlictonline.nl/users/eduniek//docs/eduniekkrant/Eduniek_Krant_januari_2007.pdf
- Rutten, S. & Peters, D. (2005). Spreiden is geen kinderspel. In Onderwijsraad, *Spreidingsmaatregelen onder de loep* (13-101). Den Haag: Onderwijsraad.
- Stichting Leerplanontwikkeling (2006). *Een basis voor burgerschap*. Geraadpleegd op 4 mei 2007 via de website van de SLO, www.slo.nl/themas/00139/00008/00002/.
- Veugelers, W., Derriks, M.F.G., Kat, E. de & Leenders, H.H.M. (2006). *Burgerschapsvorming in het algemeen bijzonder onderwijs*. Amsterdam: Instituut voor de Lerarenopleiding.
- Veugelers, W., Derriks, M.F.G. & Kat, E. de (2005). *Actieve participatie leerlingen en burgerschapsvorming*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam ILO/SCO-Kohnstamm Instituut i.s.m. de Universiteit voor Humanistiek.
- Weel, I. (2006). Zwarte scholen/ouders als zendeling. *Trouw, 16 oktober 2006*.
- Werkgroep Ouderbetrokkenheid Den Haag (2006). *School- ouderbetrokkenheid. Activiteitenplan voor de uitwerking van de intentieverklaring*.
- Werkgroep Ouderbetrokkenheid Den Haag (2007). *Voortgangsrapportage Activiteitenplan Werkgroep Ouderbetrokkenheid*.