

Vergaderjaar 2017–2018

**31 289**

## **Voortgezet Onderwijs**

**Nr. 355**

### **DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2017

Op 7 november jongstleden heb ik u de Nederlandse resultaten gestuurd van het burgerschapsonderzoek *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS).<sup>1</sup> Hierbij geef ik mijn reactie op de resultaten, waarbij ik ook inga op de versterking van het burgerschapsonderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. Ik geef hiermee ook gehoor aan uw verzoek tijdens het ordedebat op 8 november jongstleden en het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 november jongstleden.<sup>2</sup>

#### Belangrijkste bevindingen ICCS

ICCS 2016 is een internationaal vergelijkend vragenlijstsonderzoek waarin de burgerschapscompetenties van leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs in kaart zijn gebracht. Het onderzoek werd in 24 landen afgenomen. In de ICCS-meting wordt aandacht besteed aan vier domeinen: democratie, maatschappelijke basiswaarden, maatschappelijke participatie en identiteit. Dit wordt onderzocht aan de hand van kennis van de leerlingen, (zelfgerapporteerde) vaardigheden, attitudes en gedrag. Naast het perspectief van leerlingen onderzoekt ICSS door middel van vragenlijsten ook school- en leraarfactoren die van invloed kunnen zijn op de prestaties.

De burgerschapskennis van Nederlandse leerlingen ligt rond het internationaal gemiddelde en is ten opzichte van de vorige meting in 2009 licht toegenomen. Het kennisniveau van Nederlandse scholieren is echter duidelijk lager dan leerlingen in vergelijkbare landen zoals Denemarken,

<sup>1</sup> A. Munniksma et al 2017, *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Aangeboden bij brief d.d. 7 november 2017, Kamerstuk 31 289, nr. 354.

<sup>2</sup> Ordedebat d.d. 8 november 2017, (Handelingen II 2017/18, nr. 19, item 6) en verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Noorwegen, Zweden, Finland en België (Vlaanderen). De achterblijvende prestaties van Nederland zijn in eerder onderzoek toegeschreven aan een gebrek aan richting die scholen meekrijgen bij hun maatschappelijke taak en het gemis van een duidelijke verankering in de wet. Verder biedt het curriculum onvoldoende houvast. Op de werkvloer is er onvoldoende verbinding tussen schoolbeleid en burgerschapsdoelen en is er sprake van weinig focus en samenhang. Ten slotte ontbreekt het scholen en leraren aan goede en effectieve voorbeelden.<sup>3</sup>

Het gaat in het onderzoek om de kennis die leerlingen hebben over de democratische samenleving, de onderliggende principes en de toepassing daarvan. De spreiding van Nederlandse scholieren over de vier verschillende domeinen burgerschapskennis die ICCS onderscheidt is groot. Eén op de drie leerlingen heeft een hoog kennisniveau, maar daartegenover staat dat één op de drie leerlingen juist (zeer) weinig kennis heeft.

Naast kennis meet ICCS 2016 ook houdingen van leerlingen ten aanzien van verschillende sociale en politieke kwesties. Nederlandse scholieren hechten – meer dan in andere landen – veel waarde aan het respecteren van het recht op een eigen mening. Aspecten van burgerschap, zoals gelijke rechten voor mannen en vrouwen, etnische minderheden en migranten, worden door Nederlandse leerlingen ondersteund, maar in minder mate dan in vergelijkbare landen zoals Zweden en Noorwegen. In het algemeen is er een duidelijke samenhang tussen kennis en attitudes. Scholieren met de meeste kennis rapporteren vaker positieve houdingen.

Ook voor gedrag en zelfgerapporteerde vaardigheden geldt dat Nederlandse scholieren minder hoog scoren dan leeftijdgenoten in de vergelijkbare landen. Zo zijn Nederlandse leerlingen minder positief over hun eigen vaardigheid om een mening over een omstreden maatschappelijk kwestie te onderbouwen.

De verschillen tussen leerlingen worden deels verklaard doordat de prestaties van leerlingen tussen de onderwijssoorten verschillen. Leerlingen in het vwo hebben de meeste kennis en rapporteren de meest positieve attitudes. Ook is er een sterke samenhang met het opleidingsniveau van ouders en hebben meisjes iets meer kennis dan jongens. In vergelijking met omliggende landen is het verschil tussen leerlingen met en zonder een migratieachtergrond in Nederland kleiner.

Zoals gezegd geeft deze studie ook inzicht in de bijdrage van scholen en leraren aan burgerschapsvorming. In het rapport worden verschillen geconstateerd tussen scholen. Deze worden in verband gebracht met verschillen in kenmerken van leerlingpopulatie. De meeste leraren in Nederland voelen zich bekwaam om burgerschapsvaardigheden (zoals bijvoorbeeld kritisch denken) bij leerlingen te bevorderen, maar vergeleken met andere landen voelen ze zich minder bekwaam om inhoudelijke thema's met betrekking tot burgerschap te onderwijzen. Zij hanteren dan ook weinig verschillende aanpakken, zoals het gebruik van verschillende lesmethoden en discussies over actuele thema's. Nederlandse leerlingen rapporteren in vergelijking met leeftijdgenoten in andere landen het minst open klimaat voor discussie.

---

<sup>3</sup> Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Bijlage bij Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 125. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

## Weging van de ICCS resultaten

Dit internationaal vergelijkend onderzoek onderstreept de noodzaak om burgerschapsonderwijs de aandacht te geven die het verdient. Het onderzoek geeft inzicht in wat goed en slecht gaat en biedt de mogelijkheid tot vergelijking met landen om ons heen.

Het ICCS-onderzoek staat ons niet toe om te berusten in de resultaten. Het is niet geruststellend dat de onderzochte Nederlandse leerlingen achterblijven bij leerlingen uit vergelijkbare landen als het gaat om burgerschapskennis en bepaalde burgerschapsvaardigheden en -attitudes. Ook de constatering in het rapport dat Nederlandse leerlingen vinden dat hun school relatief weinig doet aan burgerschap stemt niet optimistisch.

Tegelijkertijd stel ik vast dat deze uitkomsten geen verrassing zijn. Ze sluiten aan op de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) zoals weergegeven in een rapport dat uw Kamer op 7 februari 2017 heeft ontvangen.<sup>4</sup> In dit rapport schreef de inspectie dat de onderzochte scholen weliswaar voldoen aan de wettelijke opdracht om burgerschapsonderwijs aan te bieden, maar ook dat de huidige opdracht weinig verplichtend is en dat verbetering van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs mogelijk en wenselijk is. De inspectie stelde hierbij dat het burgerschapsonderwijs niet aansluit bij maatschappelijke verwachtingen. Deze bevindingen zijn mede aanleiding geweest voor mijn ambtsvoorganger om een wijziging van de wettelijke opdracht tot burgerschap en sociale integratie en versterking van de aandacht voor burgerschap in het curriculum aan te kondigen.<sup>5</sup>

Alleen inzetten op kennis is onvoldoende. Burgerschap leer je ook door te doen en door te ervaren. Onderzoek laat zien dat democratie, en wat het betekent om te leven in een democratische rechtsstaat, over te brengen is via ervaringsleren, en niet alleen via cognitieve overdracht.<sup>6</sup> De school is idealiter een omgeving waarin leerlingen uitgenodigd worden om waarden te delen en waarin ze ervaring kunnen opdoen met het ontwikkelen van wederzijds begrip en respect voor elkaars overtuiging.<sup>7</sup> Daarom is het belangrijk dat leerlingen oefenen met democratische waarden, bijvoorbeeld door het instellen van een leerlingenraad, het lopen van een maatschappelijke stage of door het organiseren van debatten.

De noodzaak van een duidelijke en handhaafbare burgerschapsopdracht aan scholen is onderstreept in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34). Er is een duidelijkere opdracht aan scholen nodig. Burgerschap krijgt daarnaast een steviger plek in het curriculum en we ondersteunen scholen en leraren waar nodig. In de volgende paragraaf ga ik hier nader op in.

---

<sup>4</sup> Inspectie van het Onderwijs 2016: *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Aan uw Kamer aangeboden bij de brief *Versterking burgerschapsonderwijs*, Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 125.

<sup>5</sup> *Versterking burgerschapsonderwijs*, Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 125.

<sup>6</sup> B. Eidhof, A.J. Kruijer (2016), *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning*. Eefde: Instituut voor Publieke Waarden. Bijlage bij Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 125.

<sup>7</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 319.

*1. Aanscherping wettelijke burgerschapsopdracht voor het primair en voortgezet onderwijs*

De huidige wettelijke burgerschapsopdracht in het primair en voortgezet onderwijs geeft te weinig richting. 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. Daarom is een wetsvoorstel in ontwikkeling waarmee de burgerschapsopdracht wordt aangescherpt, zodat scholen meer richting hebben en de inspectie beter kan handhaven.

De kern van dit wetsvoorstel bestaat uit een opdracht aan scholen om op doelgerichte en samenhangende wijze burgerschapsonderwijs te geven waarbij als uitgangspunten gelden: explicitering van de kennis, vaardigheden en houding ten aanzien van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, de mensenrechten, verbinding met de Nederlandse samenleving alsmede uit het bevorderen van een cultuur op scholen waarbinnen deze waarden en competenties actief tot uiting worden gebracht.

Scholen dienen bij te dragen aan de vorming van leerlingen tot betrokken burgers, die op een volwaardige, verantwoordelijke manier participeren in onze samenleving. De grondslag van die samenleving wordt gevormd door de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat en verbinding met de Nederlandse samenleving. Het onderwijs – en burgerschapsonderwijs in het bijzonder – zou daarop gebaseerd moeten zijn.

Op dit moment wordt het concept-wetsvoorstel verder uitgewerkt. Ik streef ernaar het wetsvoorstel uiterlijk in het voorjaar van 2018 voor openbare internetconsultatie aan te bieden.

*2. Versteving burgerschap in het curriculum*

Burgerschap krijgt – zoals afgesproken in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) – een plek in de vaste kern van het curriculum van het funderend onderwijs. Het gaat hierbij om kennis van de werking en van het belang van de democratische rechtsstaat, de ontwikkeling van sociale vaardigheden en omgangsvormen, kennis van de betekenis van mensenrechten en het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Net als in acht andere ontwikkelteams die zijn gestart in het kader van de integrale curriculumherziening, worden in het team burgerschap in 2018 bouwstenen ontwikkeld op basis waarvan in een volgende fase – na politieke besluitvorming hierover – geactualiseerde kerndoelen en eindtermen worden geformuleerd. De bouwstenen worden ontwikkeld door ontwikkelteams van leraren en schoolleiders, en beproefd in de onderwijspraktijk op ontwikkelscholen. Door burgerschap steviger te verankeren in het curriculum geven we leraren meer houvast om hun leerlingen te helpen in hun ontwikkeling tot betrokken en actieve burgers die weten hoe ze kunnen bijdragen aan de samenleving.

*3. Ondersteuning aan scholen en leraren*

In het rapport wordt een oproep gedaan tot verdere ondersteuning van scholen bij de ontwikkeling van hun burgerschapsonderwijs. De ondersteuning aan scholen vindt momenteel met name plaats via het Nationaal

Expertisecentrum Leerplanontwikkeling SLO, die via de website [www.burgerschapindeschool.nl](http://www.burgerschapindeschool.nl) scholen informeert en handreikingen biedt voor de vormgeving van hun burgerschapsonderwijs. Daarnaast biedt de Stichting School en Veiligheid advies en ondersteuning aan leraren bij het behandelen van maatschappelijk gevoelige onderwerpen in de klas.

Mede naar aanleiding van de Nederlandse ICCS-resultaten constateer ik dat verdere ondersteuning gewenst is. In het kader van de curriculumherziening wordt met leraren en scholen nagedacht over de randvoorwaarden voor invulling van het burgerschapsonderwijs.

#### Tot slot

Onze vrije, open samenleving is geen vanzelfsprekendheid en vraagt om aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs. De Nederlandse resultaten van het burgerschapsonderzoek ICCS onderstrepen de urgentie van verdere versteviging van burgerschapsvorming in het funderend onderwijs. Dit kabinet gaat hier voortvarend mee aan de slag. Ik zie ernaar uit met uw Kamer in gesprek te gaan over dit belangrijke onderwerp.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,  
A. Slob