

HOOFDSTUK 15

SOCIALE VEILIGHEID EN SOCIALE COHESIE

15.1	Sociale veiligheid	291
15.2	Actief burgerschap en sociale integratie	298

15 Sociale veiligheid en sociale cohesie

Samenvatting

Incidenten Gegevens van schoolleiders over incidenten op scholen in verschillende sectoren maken duidelijk dat er weinig veranderingen zijn in vergelijking met vorig jaar. De resultaten van de tweede veiligheidsmonitor in het voortgezet onderwijs laten eenzelfde beeld zien. De helft van de basisscholen en minimaal driekwart van de scholen in andere sectoren hebben met fysiek geweld tussen leerlingen te maken. Een kwart van de scholen voor speciaal basisonderwijs en ongeveer de helft van de scholen voor speciaal onderwijs maakt ook fysiek geweld tussen leerlingen en personeel mee. De toename van digitale incidenten, die vorig jaar opviel, heeft zich niet voortgezet. Opnieuw blijkt in het voortgezet onderwijs dat wit extremisme veel vaker voorkomt dan religieus georiënteerd extremisme of andere vormen van radicalisering.

Beleid en beleving Het veiligheidsbeleid heeft de laatste jaren meer vorm gekregen in alle sectoren. Toch zijn er vooral in het basisonderwijs nog veel scholen die incidenten niet registreren en daardoor onvoldoende inzicht hebben in de sociale veiligheid. Zo ontbreekt op die scholen ook de basis om het eigen veiligheidsbeleid te evalueren. De meeste leerlingen en docenten voelen zich veilig op school, volgens de veiligheidsmonitor uit het voortgezet onderwijs. Dat neemt niet weg dat 7 procent van de leerlingen en 8 procent van de personeelsleden zich onvoldoende veilig voelen. Een op de vijf leerlingen en een op de vier personeelsleden vindt dat de school meer werk moet maken van de sociale veiligheid.

Weinig ontwikkeling burgerschap Scholen weten dat ze een wettelijke taak hebben tot bevordering van burgerschap en hebben die in veel gevallen opgepakt. Van een uitgewerkte eigen visie en een vertaling daarvan in een samenhangend aanbod is veel minder sprake. Scholen benoemen vooral globale doelen, zonder dat duidelijk is welke kennis, houding of vaardigheid de school bij leerlingen bereiken wil. Het gebruik van lesmateriaal hangt af van het onderdeel van burgerschap dat aan de orde is. Het totale beeld verschilt weinig van vorig jaar. De overgrote meerderheid van scholen ervaart geen belemmeringen die het realiseren van burgerschapsonderwijs bemoeilijken.

Actieve rol Het is niet de bedoeling dat de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs beperkt blijft tot het opstellen van een visie of van plandocumenten. Een visie is geen doel op zich, maar een middel om een goed onderwijsaanbod voor burgerschap vorm te geven. Een risico is, dat scholen burgerschapsonderwijs invullen met toevallig aanwezige, min of meer relevante activiteiten die nu onder de vlag van 'burgerschap' gepresenteerd worden. Bij zo'n 'patchwork'

-benadering brengen scholen geen samenhangend aanbod tot stand en werken ze niet gericht toe naar expliciet benoemde doelen. Tegen deze achtergrond wijst de inspectie er opnieuw op dat schoolbesturen en schoolleiders een actieve rol zouden moeten vervullen bij invulling van de burgerschapsopdracht. Ook een actieve, attenderende en faciliterende rol van rijk en gemeenten blijft belangrijk.

15.1 Sociale veiligheid

De inspectie heeft, net als in eerdere schooljaren, ook in 2007/2008 de sociale veiligheid in het onderwijs onderzocht. Daarbij is gebruikgemaakt van representatieve steekproeven onder 360 basisscholen, 75 scholen voor speciaal basisonderwijs, 86 scholen voor praktijkonderwijs, 107 vmbo-scholen, 57 scholen voor havo/vwo, 69 scholen voor speciaal onderwijs en 41 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. De vragen zijn beantwoord door directies van scholen. Zij zullen niet alle incidenten kennen die zich op hun school voordoen, omdat leraren en leerlingen niet alles melden. De cijfers onderschatten de werkelijkheid dus eerder dan dat ze die overschatten.

Incidenten in het schooljaar 2007/2008

Trends Vorig jaar vielen twee trends op in de inspectiegegevens: meer scholen hadden te maken met digitale incidenten (intimideren via sms, e-mail of internet) en minder scholen meldden dat het personeel te lijden had onder fysiek geweld van leerlingen. De eerste, stijgende trend zet niet door: er zijn ongeveer evenveel scholen waar digitale incidenten zijn geweest als vorig jaar (tabel 15.1a). De tweede, dalende trend zet enigszins door: in het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs zijn opnieuw minder scholen waar fysiek geweld tussen leerlingen en personeel is voorgekomen.

Weinig veranderingen Over de hele linie is in de meeste sectoren weinig veranderd, in positieve noch in negatieve richting. In het speciaal basisonderwijs is op meer scholen sprake geweest van vernieling of diefstal, in het speciaal onderwijs meldden meer scholen fysiek geweld tussen leerlingen. Havo-/vwo-scholen laten een gunstiger beeld zien dan vorig jaar.

Tabel 15.1a Percentage scholen per sector waar in 2007/2008 minimaal enkele keren per jaar incidenten zijn voorgekomen

Leerlingen onderling	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Fysiek geweld	49	84	95	85	74	84	83
Intimidatie/bedreigen							
- met fysiek geweld	40	76	94	79	65	75	81
- verbaal geweld	63	77	97	93	95	73	83
- sms, e-mail, internet	38	57	94	94	86	45	71
Discriminatie, racisme	11	36	64	52	26	23	46
Vernieling, diefstal, heling	15	45	84	81	84	48	59
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	6	17	57	35	23	28	51
Leerlingen en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Fysiek geweld	3	23	7	8	2	52	44
Intimidatie/bedreigen							
- met fysiek geweld	2	25	35	19	5	44	59
- verbaal geweld	3	16	37	27	9	28	44
- sms, e-mail, internet	1	1	6	9	12	3	7
Discriminatie, racisme	1	7	5	4	-	1	2
Vernieling, diefstal, heling	2	3	14	17	4	13	12
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	1	4	7	1	-
Ouders en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Fysiek geweld	2	7	2	2	-	-	2
Intimidatie/bedreigen							
- met fysiek geweld	6	16	14	12	2	4	10
- verbaal geweld	6	15	13	15	-	1	10
- sms, e-mail, internet	1	1	-	3	2	-	2
Discriminatie, racisme	1	5	5	3	-	1	2
Vernieling, diefstal, heling	1	-	-	-	-	-	2
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	-	1	-	1	-

Grijs: daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar
 Vet: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Specifieke problemen op scholen

Loverboys De inspectie is opnieuw nagegaan of in het afgelopen schooljaar specifieke problemen op scholen zijn geweest, zoals vormen van extremisme of leerlingen die het slachtoffer werden van loverboys (tabel 15.1b). Ook hier zijn de verschillen met vorig jaar niet groot. Verschuivingen hebben zich alleen voorgedaan in het praktijkonderwijs (een afname van scholen die wit extremisme onder hun leerlingen constateren) en in het voortgezet speciaal onderwijs. Daar is de loverboy-problematiek wijder verspreid geraakt. Wat religieus extremisme en incidenten rond homoseksualiteit betreft, lijken de cijfers sterk op vorig jaar. Dat er weinig verandert, is overigens geen reden tot tevredenheid. Het percentage scholen dat loverboys, wit extremisme en incidenten tussen groepen autochtone en allochtone leerlingen vermeldt, is immers aanzienlijk, zeker in het praktijkonderwijs, het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs.

Wit extremisme Bij de tweede afname van de monitor sociale veiligheid in het voortgezet onderwijs (Mooij, De Wit & Polman, 2008) is naar hetzelfde type incidenten gevraagd als dat in tabel 15.1b. De resultaten lijken voor het merendeel sterk op de gegevens van de inspectie. Ook uit de monitor blijkt dat loverboys en wit extremisme veel vaker voorkomen dan religieus extremisme of andere vormen van radicalisering.

Etnische verschillen Volgens Roede, Karsten & Leeman (2007) zijn etnische verschillen niet vaak aanleiding tot incidenten, maar kunnen ze wel een rol spelen bij de escalatie daarvan. Leerlingen kiezen bijvoorbeeld partij voor elkaar langs etnische of culturele lijnen. Incidenten escaleren vooral als leraren niet snel genoeg ingrijpen. Leraren vinden zichzelf nogal eens tekortschieten als het gaat om het lesgeven in etnisch gemengde klassen (Radstake & Leeman, 2008). Het beleid van een school kan de attitudes van leerlingen uit verschillende culturen ten opzichte van elkaar beïnvloeden (Schuitema, Van Dam & Veugelers, 2008).

Homoseksualiteit De inspectie doet in 2008/2009 op verzoek van het ministerie van OCW onderzoek naar de situatie van homoseksuele leerlingen en personeelsleden in het onderwijs. Over dit onderzoek verschijnt in de loop van 2009 een afzonderlijke rapportage.

Tabel 15.1b Percentage scholen per sector dat in 2007/2008 te maken had met loverboys, vormen van extremisme en incidenten tussen diverse groepen leerlingen

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Loverboys	-	4	31	24	11	7	22
Religieus georiënteerd extremisme	1	3	-	2	-	1	2
'W it' extremisme (Lonsdale, white power)	-	3	11	17	2	1	12
Incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen	10	19	42	30	21	12	39
Incidenten homoseksualiteit	-	4	6	7	4	1	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Grijs: daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Vet: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Beleidsontwikkeling op scholen

Indicatoren Vanaf 2006 beoordeelt de inspectie het beleid van scholen op het gebied van de sociale veiligheid. Scholen worden geacht inzicht te hebben in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in incidenten die zich voordoen. Ook moeten scholen een beleid hebben dat zowel gericht is op het voorkomen van incidenten als op het adequaat afhandelen van incidenten als ze zich voordoen. Scholen die aan twee van de drie vereisten (inzicht, preventie, curatie) voldoen, krijgen een voldoende beoordeling.

Toezicht Door de veranderde systematiek van het toezicht beoordeelt de inspectie het beleid rond sociale veiligheid sinds 2007/2008 alleen op scholen die daar aanleiding toe geven. In de steekproefonderzoeken in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is het beleid wel systematisch beoordeeld. In het basisonderwijs voldoet nu 84 procent van de scholen aan de normen van de inspectie, in het voortgezet onderwijs 97 procent. De beoordelingen zijn voor het basisonderwijs daarmee aanmerkelijk positiever dan vorig jaar, toen slechts de helft van de scholen een voldoende beoordeling kreeg. In het voortgezet onderwijs kreeg vorig jaar 92 procent van de scholen een voldoende beoordeling.

Maatregelen In de directievragenlijsten die ten behoeve van het Onderwijsverslag zijn afgenomen, is gevraagd in hoeverre scholen in 2007/2008 incidenten registreerden en bezig zijn geweest met preventieve of curatieve maatregelen (tabel 15.1c). De registratie van incidenten is toegenomen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal

onderwijs, maar in de andere sectoren zijn er geen verschuivingen van betekenis. Toch zijn er in alle sectoren, vooral in het basisonderwijs, nog veel scholen die incidenten niet registreren en die daardoor onvoldoende inzicht hebben in de sociale veiligheid. Ook ontbreekt dan de basis voor het evalueren van maatregelen op dit terrein. De aandacht voor preventieve maatregelen is in het speciaal basisonderwijs toegenomen, maar in het vmbo en havo/vwo afgenomen. Bij dit type maatregelen gaat het bijvoorbeeld om scholing van het personeel of aandacht voor sociale veiligheid in het aanbod van de school. De aandacht voor curatieve maatregelen is onveranderd, evenals de aandacht voor de evaluatie van de effectiviteit van maatregelen.

Tabel 15.1c Percentage scholen per sector dat in 2007/2008 actief beleid ontwikkelde op het gebied van de sociale veiligheid

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Registratie van incidenten	42	65	66	71	67	77	85
Minimaal één preventieve maatregel getroffen	58	76	72	68	65	71	88
Minimaal één curatieve maatregel getroffen	41	56	56	67	60	62	68
Nagaan of maatregelen effect hebben	43	52	62	55	58	58	66

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Grijs: stijging van 10 procent of meer

Vet: daling van 10 procent of meer

Toename beleidsontwikkeling Mooij, De Wit & Polman (2008) constateren in de rapportage over de tweede veiligheidsmonitor dat tussen 2006 en 2008 een significante toename van beleidsontwikkeling in het voortgezet (speciaal) onderwijs heeft plaatsgevonden. Er is vaker sprake van een expliciet veiligheidsbeleid en registratie van incidenten en er is meer aandacht gekomen voor regels en omgang met incidenten. Scholen werken vaker samen met externe instellingen, zetten vaker leerlingen in bij het veiligheidsbeleid (bijvoorbeeld als vertrouwenspersoon of als mediator), besteden vaker aandacht aan agressie en geweld in lessen en scholen personeelsleden op dit gebied ook vaker dan in het verleden.

Verschillen tussen schoolsoorten In het algemeen verschillen schoolsoorten volgens de monitorgegevens niet sterk van elkaar in de ontwikkeling van beleid. Het voortgezet speciaal onderwijs onderscheidt zich echter van het algemene beeld door relatief weinig samenwerking met externe partners (38 procent van de scholen, terwijl

het gemiddelde over de schoolsoorten samen 68 procent is). Ook doet het voortgezet speciaal onderwijs weinig aan scholing van het personeel (43 procent in het vso, gemiddeld 56 procent). Daarentegen is agressie en geweld wel op 86 procent van de vso-scholen in het lesaanbod verwerkt (gemiddeld 64 procent). Havo-/vwo-scholen onderscheiden zich juist weer door relatief weinig aandacht voor veiligheid in het lesaanbod (50 procent van de scholen). Deze scholen schakelen echter wel het meest de leerlingen in als vertrouwenspersoon of mediator (36 procent, gemiddeld 30 procent). Dit type interventie kan positieve effecten hebben op de sfeer in de school. In Nederland is nog geen effectonderzoek gedaan (Dekker & Krooneman, 2008).

Ervaringen van leerlingen en docenten

Veiligheidsbeleving Volgens Mooij e.a. (2008) voelt 93 procent van de leerlingen zich veilig op school. Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs voelen zich minder veilig dan andere leerlingen. Zij maken als slachtoffer, dader of getuige ook meer incidenten mee dan leerlingen in andere schoolsoorten, vooral meer lichamelijk geweld (tabel 15.1d). Van de personeelsleden in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs voelt steeds ongeveer 92 procent zich veilig op school. De ervaringen van personeelsleden zijn wel verschillend: in havo-/vwo-scholen maken personeelsleden aanzienlijk minder veiligheidsincidenten mee dan in het praktijkonderwijs, het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs. Zowel bij de leerlingen als bij de personeelsleden is er geen verschil in veiligheidsbeleving vergeleken met twee jaar geleden.

Tabel 15.1d Percentages leerlingen en personeelsleden die in 2008 minimaal één keer slachtoffer waren van een incident, uitgesplitst naar type incident

	Leerlingen	Personeel
Verbaal geweld	22	37
Licht lichamelijk geweld	18	5
Sociaal geweld	16	16
Materieel geweld	10	14
Grof lichamelijk geweld	5	1
Seksueel geweld	4	4

Bron: Mooij, De Wit en Polman, 2008

Verbetering nodig In het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs vindt ongeveer een op de vijf leerlingen dat de veiligheid op school vergroot moet worden, in de andere schoolsoorten zijn de percentages lager. In het vwo vindt bijvoorbeeld slechts 7 procent van de leerlingen dit. Van de personeelsleden vindt 26 procent dat

de veiligheid op school verbeterd moet worden. Vooral personeel van vmbo-scholen en scholen voor praktijkonderwijs vinden verbeteringen nodig (Mooij e.a., 2008).

Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs

Meer klachten verwerkt Vorig jaar leek het aantal klachten dat de vertrouwensinspecteurs verwerkten over de hele linie iets te dalen, maar in het schooljaar 2007/2008 zijn juist weer meer klachten verwerkt (tabel 15.1e). Het totaal aantal klachten in 2007/2008 is 1.401, een aantal dat vergelijkbaar is met het aantal van 1.419 in 2005/2006.

De aantallen klachten op het gebied van seksuele intimidatie en psychisch geweld zijn nu hoger dan in alle voorgaande jaren. Dat geldt het sterkst voor psychisch geweld. Het hoogste aantal klachten over psychisch geweld tot nu toe was 526 in 2005/2006.

Tabel 15.1e Afgesloten klachten 2007/2008 bij vertrouwensinspecteurs, per categorie

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld
Totaal aantal klachten 2007/2008	118	294	591	398
Totaal aantal klachten 2006/2007	117	253	496	368
Meest genoemde klacht	Aanranding	Ongewenste, hinderlijke aanrakingen	Verbale belediging, pesten door dreiging met fysiek geweld	Mishandeling
Aantal keren aangifte	66	37	40	97
Aantal veroordelingen	16	3	1	4
Aantal keren onvrijwillig ontslag	20	23	-	1
Aantal keren verwijdering leerling	5	3	4	9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Primair onderwijs Vorig jaar is gesignaleerd dat er voor het eerst meer klachten over seksuele intimidatie kwamen uit het primair onderwijs dan uit het voortgezet onderwijs. Dit kan wijzen op een verschuiving van de problematiek naar een jongere leeftijdsgroep. Ook dit jaar komen de meeste klachten over seksuele intimidatie uit het primair onderwijs, evenals de klachten over psychisch en fysiek geweld.

Discriminatie De vertrouwensinspecteurs nemen vanaf 2005 ook meldingen over discriminatie en radicalisering/religieus georiënteerd extremisme in behandeling. In 2007/2008 zijn 29 meldingen van discriminatie behandeld, tegen 32 in het jaar ervoor;

dertien klachten betroffen discriminatie naar ras, elf gingen over discriminatie naar godsdienst en drie betroffen discriminatie naar seksuele geaardheid. In 2007/2008 is één melding van radicalisering door de vertrouwensinspecteurs behandeld, tegen drie in het jaar ervoor. Er waren geen klachtmeldingen over religieus georiënteerd extremisme in 2007/2008, evenals het jaar ervoor.

Conclusies

Stabiel beeld De gegevens van de inspectie over incidenten op scholen in verschillende sectoren maken duidelijk dat er weinig veranderingen zijn in vergelijking met vorig jaar. Het veiligheidsbeleid heeft de laatste jaren meer vorm gekregen op scholen. De meeste leerlingen en docenten voelen zich veilig op school, volgens de veiligheidsmonitor uit het voortgezet onderwijs. Desalniettemin zegt 7 procent van de leerlingen en 8 procent van de personeelsleden zich onvoldoende veilig te voelen.

15.2 Actief burgerschap en sociale integratie

Bevorderen van burgerschap

Wettelijke taak Sinds 1 februari 2006 hebben scholen de wettelijke taak het 'actief burgerschap en de sociale integratie' van leerlingen te bevorderen. Actief burgerschap doelt op de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Sociale integratie verwijst naar het proces waardoor mensen verbonden raken met de omringende samenleving en cultuur. De onderwijswetten en de aan burgerschap gerelateerde kerndoelen geven in hoofdlijnen aan waarom het in dit onderwijs begonnen is. Daarbinnen bepalen scholen hoe ze burgerschap willen bevorderen. Dat hangt ook af van factoren zoals de leerlingbevolking, de sociale context en de visie van de school.

Vorderingen na drie jaar Deze paragraaf beschrijft hoe ver scholen gevorderd zijn, drie jaar nadat de burgerschapsopdracht van kracht werd. De inspectie houdt hier op verzoek van de minister toezicht op en geeft een jaarlijks beeld van de stand van zaken. De bevindingen geven een indruk van de situatie in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs eind 2008. In combinatie met eerdere gegevens ontstaat bovendien een beeld van eventuele verschuivingen in de afgelopen periode. Gegevens zijn verzameld bij directeuren van scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vmbo en havo/vwo) en voortgezet speciaal onderwijs in landelijk representatieve steekproeven (zie 15.1).

Tussenstand De periode sinds het van kracht worden van de burgerschapsopdracht is relatief kort. Ontwikkeling en invoering van een voldragende aanbod voor bevordering van burgerschap zal meer tijd vragen dan drie jaar. Wel mag inmiddels van scholen gevraagd worden dat eerste aanzetten zichtbaar zijn. Dat veronderstelt dat is nagedacht over de uitwerking die de school aan burgerschap wil geven. Een visie op burgerschap, het kiezen van doelen die de school wil nastreven en ideeën over

een samenhangend aanbod van inhoud en activiteiten die daar bij horen, zijn dus minimale voorwaarden. Dat geldt ook voor de verantwoording naar ouders en omgeving. De inspectie spreekt scholen er op aan wanneer deze randvoorwaarden niet of onvoldoende zijn gerealiseerd. Dat gebeurt ook als in de onderwijspraktijk niet ten minste enkele elementen van een aanbod zichtbaar zijn.

Invullingen van burgerschap Er zijn verschillende manieren waarop scholen invulling geven aan bevordering van burgerschap: bevordering van sociale vaardigheden, gedrags- en omgangsregels, basiswaarden zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie, kennis over democratie, en kennismaking met andere culturen, geloven en leefwijzen. Daarnaast geven scholen invulling via godsdienstig of levensbeschouwelijk onderwijs, en ook door burgerschap voor te leven en ernaar te streven een miniatuur van 'de goede samenleving' te zijn (verder aangeduid als 'de school als oefenplaats'). In de praktijk is doorgaans sprake van meerdere invullingen, die ook niet altijd goed van elkaar te scheiden zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2006b).

Stand van zaken

Belang van burgerschap De afgelopen jaren komt een min of meer constant beeld naar voren van het belang dat scholen hechten aan bevordering van burgerschap en de elementen die daarvan onderdeel kunnen zijn. In het algemeen zien schoolleiders vooral het aanleren van sociale vaardigheden, van beleefdheid en fatsoen en het bevorderen van basiswaarden als de belangrijkste aspecten. Ook de school als oefenplaats vinden schoolleiders belangrijk. Kennismaking met andere culturen of het aanleren van kennis over democratie komen op de tweede plaats. Ook andere bronnen laten zien dat over het belang van bevordering van onderwerpen als burgerschap, morele ontwikkeling of bevorderen van integratie als belangrijke taken voor de school, ruime consensus bestaat (zie bijvoorbeeld Bronneman-Helmers & Zeijl, 2008).

Visie op burgerschap Het is nodig dat scholen beschikken over een visie op wat ze onder burgerschap verstaan en hoe ze burgerschap van leerlingen willen bevorderen. Vanuit zo'n visie kunnen ze een planmatig aanbod realiseren en samenhangend over burgerschap communiceren, zowel met leraren als met leerlingen. Een visie is ook van belang om naar ouders en omgeving zichtbaar te maken wat ze op dit punt van de school mogen verwachten. Net als vorig jaar beschikken verreweg de meeste scholen over zo'n visie. Afhankelijk van de sector is dat voor circa 10 tot 20 procent van de scholen niet het geval (tabel 15.2a).

Ook de mate waarin scholen zeggen een meer uitgewerkte visie te hebben (een algemene beschrijving, beschrijvingen per afdeling of schooltype, per vak of vormingsgebied, of uitwerkingen per groep of leerjaar), is vergelijkbaar met vorig jaar. Zo'n 10 tot 20 procent van de scholen heeft een uitgewerkte visie. Vooral scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zeggen wat vaker over een uitgewerkte visie te beschikken.

Tabel 15.2a Percentage scholen met een visie op bevordering van burgerschap en integratie

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/vwo	So	Vso
School heeft visie	86	87	91	92	89	80	83

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Doelen Concrete doelen geven, nog meer dan een visie, richting aan de invulling van burgerschapsonderwijs. Schoolleiders hebben aangegeven of zulke doelen beschikbaar zijn en of ze op een concreet niveau beschreven zijn. Het beeld is vergelijkbaar met vorig jaar (bijlage I). Hoewel het aandeel van scholen met meer uitgewerkte doelen in een aantal gevallen iets toenam, doet ook het omgekeerde zich voor. Van een eenduidig patroon is dus geen sprake. Veel scholen hebben globale doelen geformuleerd en doelen vastgelegd op het niveau van afdelingen of leerjaren. Een minderheid van de scholen, tot circa een kwart van het totaal, variërend naar sector en afhankelijk van het onderdeel van burgerschap, heeft op geen enkele manier doelen vastgelegd.

Aandacht De meeste elementen van burgerschap krijgen op vrijwel alle scholen ten minste enige aandacht. Het aanleren van sociale vaardigheden, omgangsregels en basiswaarden komen frequent aan de orde, evenals oefenen met aspecten van burgerschap of het voorleven daarvan. Afhankelijk van de sector geeft driekwart of meer van de scholen aan dat deze elementen van burgerschap ten minste wekelijks aan de orde komen.

Tabel 15.2c laat zien dat kennismaken met andere culturen en leren over democratie minder regelmatig behandeld worden. Op een kwart tot een derde van de scholen wordt hooguit enkele keren per jaar aandacht besteed aan andere culturen. Leren over democratie vindt op een kwart tot de helft van de scholen een of enkele keren per jaar plaats. Er hebben zich geen grote verschuivingen voorgedaan.

Lesmateriaal Ook wat het gebruik van lesmateriaal betreft, lijkt de situatie veel op vorig jaar. De meerderheid van de scholen gebruikt voor de meeste onderdelen van burgerschapsonderwijs apart lesmateriaal. Variërend naar sector is dat voor zo'n 10 tot 30 procent van de scholen niet het geval. Het gebruik van materialen verschilt bovendien naar het element van burgerschap dat aan de orde is. Met name voor kennis van democratie, andere culturen, basiswaarden en sociale vaardigheden gebruiken de meeste scholen apart lesmateriaal.

Ontwikkelwerk Ruwweg driekwart van de scholen is in 2007/2008 met de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs bezig geweest. In het voortgezet onderwijs heeft ongeveer de helft van de scholen daar speciaal mensen voor aangewezen. In het basisonderwijs is dat op een kwart van de scholen het geval. Op tussen de 40 en 60

Tabel 15.2b Percentage scholen dat 'enkele keren per jaar' of minder aandacht geeft aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	1	3	0	6	19	0	0
Beleefdheid en omgangsregels	1	3	0	3	14	0	0
Andere culturen	28	28	24	37	33	30	24
Basiswaarden	3	3	0	10	16	3	2
Godsdienst/levensbeschouwing	14	20	38	34	27	45	39
Kennis van democratie	49	48	44	28	26	59	51
School is een oefenplaats	10	7	2	14	16	6	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

procent van de scholen leidde het ontwikkelwerk tot resultaten, zoals bespreking in de docentenvergadering of afspraken over de manier waarop de school burgerschap invult. Beide komen voor op 20 tot 30 procent van de scholen. Resultaten in de vorm van documenten die de visie of het onderwijs beschrijven, noemen scholen relatief weinig. Van scholing van docenten is sprake op minder dan 10 procent van de scholen. Ten slotte vindt 30 tot 40 procent van de scholen het nodig intern nadrukkelijker afspraken te maken over de opzet van het burgerschapsonderwijs.

Belemmeringen Vier van de vijf scholen ervaren geen belemmeringen bij de vormgeving van onderwijs gericht op thema's als burgerschap, integratie en sociale cohesie. Afgezien van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs, waar het percentage scholen dat problemen ervaart iets afnam, verschilt dit beeld weinig van dat in eerdere jaren. Het percentage scholen dat belemmeringen meldt neemt dus niet toe, maar het aandeel van scholen met problemen neemt ook niet af. De belemmeringen blijven grotendeels hetzelfde: schoolleiders noemen onder meer gebrek aan tijd, gebrek aan geschikt lesmateriaal en onvoldoende deskundigheid.

Tussentijdse balans

Geen grote verschuivingen De actuele stand van zaken in het onderwijs ter bevordering van burgerschap lijkt veel op de schets die de inspectie daar een jaar geleden van gaf. Scholen kennen de taak tot bevordering van burgerschap en hebben die in veel gevallen ook opgepakt. Van een uitgewerkte visie op de bevordering van burgerschap en van een (over leerjaren en domeinen) afgestemde planning van lesinhouden om het burgerschapsonderwijs vorm te geven, is echter veel minder sprake. Hoewel scholen wel doelen benoemen, zijn die doorgaans globaal en op een algemeen niveau geformuleerd, zonder dat duidelijk is welke kennis, houding of vaardigheid de school

bereiken wil. Het gebruik van lesmateriaal hangt af van het onderdeel van burgerschap dat aan de orde is. 10 tot 30 procent van de scholen maakt nauwelijks gebruik van materiaal. De overgrote meerderheid van de scholen geeft aan geen belemmeringen te ervaren die de realisering van burgerschapsonderwijs bemoeilijken. Ook op dit punt veranderde weinig.

Gerichte aandacht nodig Tegen deze achtergrond constateerde de inspectie de afgelopen twee jaar dat scholen een goede uitgangspositie hebben om de burgerschapsopdracht op te pakken en op weg zijn om daar invulling aan te geven. Wel is verdere uitwerking van de opdracht van belang en is aandacht nodig voor gerichte implementatie en ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. Een jaar later is dit nog steeds een goede samenvatting van de stand van zaken. Dat betekent niet dat nu al geconcludeerd moet worden dat de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs onvoldoende voortgang maakt. Implementatie van nieuwe of opnieuw geformuleerde opdrachten aan het onderwijs krijgen niet snel beslag en vragen een periode van ontwikkeling, uitbouw en het opdoen van ervaring. Dat geldt hier ook.

Waarschuwend geluid De bevindingen geven echter wel aanleiding tot een waarschuwend geluid. Het is ongewenst dat de ontwikkeling beperkt blijft tot het opstellen van meer of minder uitgewerkte visies of plandocumenten op zich, die nog weinig sturing geven aan onderwijsactiviteiten. Het formuleren van een visie is geen doel, maar een middel om een binnen de school verankerde aanpak van burgerschapsonderwijs te bereiken. Het is evenmin denkbeeldig dat de ontwikkeling van een aanbod voor bevordering van burgerschap blijft hangen in een opsomming van al aanwezige ad-hocactiviteiten en projecten, die vervolgens als invulling van de opdracht wordt opgevat. Van een over leerjaren en leergebieden samenhangend aanbod, voor realisering van concrete en weloverwogen doelen, is dan geen sprake. De inspectie signaleert het risico van een 'patchwork'-benadering, die de ontwikkeling van een doelgericht aanbod in de weg staat. Een actieve invulling van de opdracht tot bevordering van de kennis, houding en vaardigheden die leerlingen in staat stelt hun rol als burger in de samenleving in te nemen, is wenselijk. Daarbij kan een school gebruikmaken van bestaande activiteiten. Primair is echter een samenhangende set inhouden en activiteiten nodig, die weloverwogen is samengesteld en past bij de burgerschapsdoelen die de school gekozen heeft. De inspectie wijst dus nadrukkelijk op de noodzaak van gerichte aandacht van scholen voor de verdere ontwikkeling van de burgerschapsopdracht. Het is immers niet de bedoeling dat scholen blijven steken in papieren visies en lijstjes, terwijl een doordacht aanbod met heldere doelen uitblijft.

Schoolbesturen en schoolleiders Tegen deze achtergrond wijst de inspectie er daarom opnieuw op dat schoolbesturen en schoolleiders een actieve rol zouden moeten vervullen bij de invulling van de burgerschapsopdracht. Wat schoolbesturen betreft, wees de inspectie in het vorige Onderwijsverslag op agendering van het thema in de school en het stimuleren van activiteiten voor uitwerking. Besturen kunnen wezenlijk bijdragen door het onderwerp op de kaart te zetten en het belang naar de school uit te dragen, ook in relatie tot de missie en maatschappelijke verantwoorde-

lijkheid van de school. Schoolleiders spelen een sturende en stimulerende rol bij de ontwikkeling van een samenhangend aanbod, gericht op het bereiken van duidelijke leerdoelen. Agendering, het scheppen van randvoorwaarden, het maken van afspraken en het toezien op voortgang zijn daar belangrijke elementen van. Besturen en schoolleiders spelen zo een cruciale rol bij een actieve en doelgerichte invulling van de opdracht tot bevordering van burgerschap in het onderwijs. De inspectie spreekt hen daar ook op aan.

Rol van de overheid Overheden dragen ook bij aan het al dan niet slagen van de burgerschapstaak voor het onderwijs. Op gemeentelijk niveau kan die bijdrage vorm krijgen via agendering, afstemming of bevordering van het thema in het kader van het overleg tussen schoolbesturen en gemeente. Ook is invulling via stimulerend, ondersteunend of faciliterend beleid mogelijk. Wat de rijksoverheid betreft, wijst de inspectie op het belang van consistent beleid, heldere communicatie en het blijvend benadrukken van het belang van de in de wet opgenomen burgerschapsopdracht. Ook door realisering van randvoorwaarden kan de rijksoverheid bijdragen aan een succesvolle uitvoering van de opdracht in het onderwijs. Daarbij gaat het om het bevorderen van kennis over effectieve aanpakken en onderzoek naar effecten van burgerschapsonderwijs, het toegankelijk maken van gebruiksklare kennis voor scholen en het stimuleren van de ontwikkeling van onderwijs- en evaluatiemateriaal.

Maatschappelijke functie De inspectie vraagt al geruime tijd aandacht voor het belang van basisvaardigheden. Ook in het toezicht spelen die een grote rol. Maar het gaat bij goed onderwijs niet alleen om cognitieve leerprestaties. Ook opvoeding en vorming zijn belangrijk. De sociale en maatschappelijke ontwikkeling van jonge mensen behoort sinds lange tijd tot de centrale taken van de school. Hoewel die taken niet onbegrensd zijn en morele tekorten in de maatschappij niet bij het onderwijs neergelegd moeten worden (WRR, 2003), bestaat voor de sociale en maatschappelijke functie van de school brede steun. Ondanks accentverschillen rekenen vrijwel alle besturen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs morele ontwikkeling en normen en waarden tot de reguliere taken van de school (Turkenburg, 2008).

Kwalificeren én socialiseren De inspectie benadrukt dan ook het belang van zowel de kwalificatie- als de socialisatiefunctie van onderwijs. De socialiseringsfunctie is ook voor de rijksoverheid een belangrijk aandachtspunt. Zo benoemde de Onderwijsraad (2008b; 2009) onlangs kwalificeren én socialiseren als primaire taken van iedere school, die beide op een basisniveau geborgd moeten zijn. De uitwerking voor de socialiseringsfunctie, die gedeeltelijk normatief is, kan niet anders dan terughoudend zijn. Niettemin wees de raad de opvoedende, burgerschapsvormende functie aan als een van de drie belangrijke richtpunten voor het ministerie van OCW, naast kernkwalificaties en het waarborgen van een goede aansluiting. Ook de socialisatiefunctie van het onderwijs is dus een aandachtspunt in het onderwijsbeleid, voor instellingen zowel als de rijksoverheid (Onderwijsraad, 2008a).

Toetsen sociale vaardigheden Dit belang komt ook in de inrichting van het toezicht in toenemende mate tot uitdrukking. Het toezicht op burgerschap is daar een voorbeeld van. De inspectie oriënteert zich op de wenselijkheid van meer stelselmatige aandacht voor de sociale en maatschappelijke functies van onderwijs. Een onderdeel daarvan is de ontwikkeling van sociale competenties van leerlingen. Omdat er nu goede toetsen zijn voor het meten van sociale competenties heeft de inspectie recent de mogelijkheden tot beoordeling hiervan uitgebreid. Zo kan ook de kwaliteit van dit deel van het onderwijs inzichtelijk gemaakt worden. Er zijn echter nog weinig scholen die toetsen gebruiken. De inspectie wijst scholen op het belang hiervan, zodat ze inzicht krijgen in de resultaten op dit terrein en in verbeteringen in het onderwijs die mogelijk zijn. Daarmee wordt recht gedaan aan het belang van dit aspect van onderwijs en aan de inspanningen en kwaliteiten van scholen op dit terrein.

Bijlage I - Percentage scholen per sector dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van burgerschap en integratie

	Geen doelen			Globale doelen			Doelen per leerjaar			Doelen per afdeling			Doelen per leerling		
	Bao	Vmbo	Havo/vwo	Bao	Vmbo	Havo/vwo	Bao	Vmbo	Havo/vwo	Bao	Vmbo	Havo/vwo	Bao	Vmbo	Havo/vwo
Sociale vaardigheden	3	6	9	38	44	46	43	28	26	9	15	9	8	8	11
Beleefdheid en omgangsregels	8	10	16	50	56	67	26	12	4	6	13	11	10	8	4
Andere culturen	9	8	9	39	50	53	47	34	33	2	5	0	3	4	5
Basiswaarden	11	8	12	51	58	53	23	21	21	3	10	7	12	3	7
Godsdienst / levensbeschouwing	5	12	21	36	37	21	47	42	47	1	5	5	10	4	5
Kennis van democratie	10	6	4	41	44	39	44	44	44	1	5	4	4	2	11
School is een oefenplaats	26	26	23	38	41	52	19	9	12	4	8	5	12	15	7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009