

**Reactie van het Nederlandse kabinet op de consultatie over een
"Raadsaanbeveling van de Europese Unie over de bevordering van sociale
integratie en gemeenschappelijke waarden door formeel en informeel
onderwijs"**¹

A. Algemene reactie Nederland

Startpunt: Parijsverklaring (17 maart 2015)

Een referentiepunt voor deze consultatie is de uitkomst van de informele ministeriële bijeenkomst in Parijs, naar aanleiding van de aanslagen in Parijs van januari 2015, over het bevorderen van burgerschap en de gemeenschappelijke waarden van vrijheid, tolerantie en non-discriminatie in het onderwijs. In deze zogenaamde Verklaring van Parijs van 17 maart 2015 kwamen onderwijsministers overeen om samen te werken aan vier prioriteiten:

1. "Verzekeren dat jonge mensen sociale, burgerschaps- en interculturele competenties verwerven door het bevorderen van democratische waarden en fundamentele rechten, sociale inclusie en non-discriminatie, en actief burgerschap;
2. Het bevorderen van kritisch denken en mediawijsheid, in het bijzonder het gebruik van internet en sociale media, teneinde bescherming te ontwikkelen tegen discriminatie en indoctrinatie;
3. Het bevorderen van onderwijs aan achtergestelde kinderen en jonge mensen, door het verzekeren dat onze onderwijs- en opleidingsstelsels aan hun behoeften tegemoet komen;
4. Het bevorderen van de interculturele dialoog, door alle vormen van leren in samenwerking met andere beleidsterreinen en stakeholders".

Nederland heeft de Verklaring van Parijs ondersteund omdat onderwijs een belangrijke rol speelt bij het bevorderen van burgerschap en kan spelen bij het tegengaan van radicalisering. De kracht van de preambule is bovendien dat deze de gemeenschappelijke waarden van de Europese Unie en de beginselen van de rechtsstaat benadrukt, waaronder de vrijheid van meningsuiting, het respecteren van mensenrechten en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Voortgang sinds de Parijs verklaring

Deze waarden weerklinken ook in de verschillende vervolgactiviteiten op politiek en expertniveau, zoals ook beschreven in uw consultatiedocument². Op politiek niveau vonden discussies plaats in de Onderwijs-, Jeugd-, Cultuur- en Sport (OJCS) Raad van 23-24 november 2015 onder het Luxemburgse Voorzitterschap en op 24 februari en 30-31 mei 2016 onder het Nederlandse Voorzitterschap. In de laatste raad werden tegen de achtergrond van de Parijsverklaring ook Raadsconclusies aangenomen over het tegengaan van radicalisering door jeugdwerk en het bevorderen mediageletterdheid³. Ook spraken onderwijs- en jeugdministers voor het eerst gezamenlijk over de belangrijke rol van professionals in de jeugdhulp en het onderwijs bij het weerbaar maken van

¹ http://ec.europa.eu/info/consultations/social-inclusion-shared-values-learning_nl

² https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/2017-social-inclusion-strategy_en.pdf

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9041-2016-INIT/en/pdf> en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9068-2016-INIT/en/pdf>

jongeren voor het participeren in de democratische rechtsstaat en het voorkomen van radicalisering. Op 21-22 november 2016 tijdens het Slowaakse Voorzitterschap werden ook Raadsconclusies aangenomen over het voorkomen van radicalisering op basis van de Mededeling van de Europese Commissie van 14 juni 2016.⁴

Bij eerdergenoemde besluitvorming in de OJCS Raad van 23-24 november 2015 over de beleidssamenwerking in het kader van onderwijs en opleiding (ET2020) en jeugdbeleid⁵ werd al specifieke aandacht gegeven aan de Parijsverklaring, door het instellen van twee gerichte expertgroepen⁶ die de uitwisseling van goede praktijk versnellen, beleidsmakers input kunnen geven over de onderwerpen in de Verklaring en concrete beleidsinstrumenten kunnen helpen vormgeven. De ET2020 werkgroep heeft gewerkt aan een online overzicht van relevante beleidsmaatregelen⁷ en verschillende Peer Learning Activiteiten georganiseerd (als eerste een PLA over mediageletterdheid op 20-22 april 2016 in Den Haag).

Inmiddels heeft ook de Europese Commissie nationale beleidsontwikkelingen en goede praktijken geïdentificeerd, die zijn gericht op het bevorderen van burgerschap en de gedeelde waarden vrijheid, tolerantie en non-discriminatie.⁸ Dit najaar wordt een overzicht gepubliceerd over burgerschapsonderwijs in Europa door Eurydice, het netwerk dat overzichten publiceert over nationaal onderwijsbeleid.⁹

Bovendien is in het Erasmus+ programma vanaf 2016 een budget vrijgemaakt voor samenwerkingsprojecten gericht op het verspreiden en mainstreamen van goede praktijken die aansluiten bij de Parijs Verklaring, en is voortzetting hiervan in het werkprogramma 2018 voorzien (*Renewed call for social inclusion, values and fundamental rights projects*).¹⁰

Sociale inclusie en kansengelijkheid

Naast het bevorderen van gemeenschappelijke EU-waarden in overeenstemming met artikel 2 van het EU Verdrag zou de beoogde Raadsaanbeveling zich moeten richten op sociale inclusie of sociale integratie. In de Parijsverklaring hebben onderwijsministers zich reeds verbonden om te werken aan het voorkomen en aanpakken van marginalisering, intolerantie, racisme en radicalisering en een kader met kansengelijkheid voor iedereen. Daarna heeft de OJCS Raad van 24 februari 2016 over sociale inclusie in onderwijs een Resolutie aangenomen¹¹. In de OJCS Raad van 17 februari 2017 vond een nieuw debat over "inclusie in

⁴ COM(2016) 379 final.

⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14440-2015-REV-1/en/pdf>

⁶ De Expert Group on youth work for active citizenship, preventing marginalisation and violent radicalisation" en "ET2020 Working Group on Promoting Citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education".

⁷ <https://ec.europa.eu/education/compendium>

⁸

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications:Promoting_citizenship_and_the_common_values_of_freedom_tolerance_and_non-discrimination_through_education

⁹ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Main_Page

¹⁰ http://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/key-action-3-support-for-policy-reform/social-inclusion-through-education-training-and-youth_en

¹¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5685-2016-REV-1/en/pdf>

diversiteit" plaats, waarna hierover Raadsconclusies werden vastgesteld.¹² Hierin zijn lidstaten opgeroepen om op verschillende manier te werken naar inclusief onderwijs met hoge kwaliteit. In de Raadsconclusies is onder meer gewezen op de bijdrage van onderwijs aan maatschappelijke integratie en respect voor diversiteit, en is benadrukt dat onderwijs inclusie in verscheidenheid moet bevorderen, onder meer door een "hele schoolbenadering" en een groot aantal andere maatregelen. Ook hier kan worden gewezen op de al bestaande ondersteuning vanuit het Erasmus+ programma gericht op scholieren en studenten uit achterstandsituaties.

Nederland acht de concrete invulling van de initiatieven van de Raad een nationale aangelegenheid, waarvoor een nieuw beleidsinitiatief op EU niveau in de vorm van een aanbeveling van de Raad momenteel weinig inhoudelijke meerwaarde heeft.

Het stimuleren van democratisch burgerschap en gedeelde waarden enerzijds, en sociale inclusie/kansengelijkheid anderzijds zijn naar het oordeel van het Nederlandse kabinet tamelijk uiteenlopende vraagstukken, waarop vele factoren van invloed zijn die zich daarom bijzonder moeilijk in één initiatief laten vatten.

Subsidiariteit en proportionaliteit van de beoogde aanbeveling

Nederland kan initiatieven vanuit de EU op het gebied van fundamentele waarden en de beginselen van de democratische rechtsstaat verwelkomen, indien die bijdragen aan de continuering van aandacht hiervoor in het nationale beleid en verdere verdieping van de uitwisseling van ervaringen tussen landen. Het strategisch kader Onderwijs en Opleiding 2020 vormt hiervoor een goede basis.

Er zijn in de Raad van Ministers over de thematiek recent informele en formele uitgangspunten overeengekomen, er zijn activiteiten op expert en nationaal beleidsniveau in gang gezet en er is nieuwe ondersteuning vanuit het Erasmus+ programma gerealiseerd. Gezien deze activiteiten acht Nederland de inzet van het instrument van een raadsaanbeveling van de Europese Unie op grond van artikel 165 TFEU niet proportioneel.

Daarnaast zou het langs deze weg beïnvloeden van de inhoud van het nationale onderwijs op gespannen voet kunnen staan met het subsidiariteit beginsel en het uitgangspunt van artikel 165 VWEU. Dit artikel stelt dat de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs volledig gerespecteerd dient te worden. De uitspraak dat de aanbeveling een beleidskader kan bieden gericht op het "refocussen van leerdoelstellingen en -inhoud" in relatie tot de waarden in artikel 2 van het EU Verdrag¹³ is op dit punt niet geruststellend.

Voor Nederland zelf speelt een rol dat in het Nederlandse onderwijsbestel onderwijsinstellingen over een grote mate van autonomie beschikken. Op nationaal niveau lopen reeds hervormingen gericht op versterking van het burgerschapsonderwijs (zie hierna de beantwoording van vraag 1 en 2). Daarbij is onze ervaring dat de bestaande situatie sterk verschilt per onderwijssector en

¹² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5741-2017-INIT/en/pdf>

¹³ Zie het in voetnoot 2 aangehaalde consultatiedocument, blz. 9.

daarom per onderwijssector gedifferentieerd nationaal beleid gewenst is (zie hierna de beantwoording van vraag 4).

Onze referentie
1241299

Internationale context

Nederland wijst ook op de internationale context rond burgerschapsonderwijs. Binnen de Raad van Europa wordt gewerkt aan Competenties voor Democratische Cultuur (CDC). De bedoeling is dat competenties en "descriptors" in oktober van dit jaar in Praag worden gelanceerd, en partijen bij de Raad van Europa (waaronder alle EU lidstaten) deze op eigen wijze gaan implementeren. Binnen de VN worden landen getoetst op naleving van deze rechten waarbij aanbevelingen kunnen worden gedaan over inclusie in het onderwijs, zoals recent ook voor Nederland het geval was. Vanuit UNESCO-perspectief is er een relatie met de GCE (Global citizenship education) aanbeveling van UNESCO. Initiatieven in dit kader vallen ook onder Sustainable Development Goal 4.7 (SDG4), waarvoor UNESCO de leidende organisatie is. Tenslotte, dit najaar verschijnen de resultaten van het internationale vergelijkende onderzoek naar burgerschap van de IEA (ICCS 2016).¹⁴

Deze internationale initiatieven roepen de vraag op wat de relatie is met verdere initiatieven door de Europese Commissie resp. Europese Unie. Gestreefd zou moeten worden naar goede afstemming en synergie.

B. Reactie op vragen consultatie

I. Uitdagingen en doelstellingen

Vraag 1 en 2: rol onderwijs in het bijbrengen bij jongeren van gedeelde waarden

Speelt het onderwijs een voldoende sterke rol in het bevorderen van de bewustwording bij jongeren van het belang van gedeelde waarden, en het aanhangen hiervan, en welke aspecten zijn daarbij in het bijzonder van belang?

Het is naar het oordeel van het Nederlandse kabinet een belangrijke taak van het onderwijs om bij te dragen aan de vorming van leerlingen en studenten tot betrokken burgers die op een volwaardige en verantwoordelijke manier participeren in een vrije samenleving. Het uitgangspunt voor het Nederlandse burgerschapsonderwijs ligt in de basiswaarden van de democratische rechtsstaat die ons verbinden, zoals gelijkwaardigheid, de vrijheid van geloof en meningsuiting en het recht op zelfbeschikking. De Nederlandse Inspectie van het Onderwijs (IvHO) deed in 2015-2016 onderzoek naar burgerschapsonderwijs in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en concludeerde op grond hiervan dat burgerschapsonderwijs verdere ontwikkeling behoeft.

In de recente brief over de versterking van het burgerschapsonderwijs van 7 februari 2017¹⁵ is door het Nederlandse kabinet hierop gereageerd. Hierin wordt aangegeven dat de wettelijke opdracht van het funderend onderwijs om bij te

¹⁴ <http://iccs.iea.nl/>

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/07/kamerbrief-aan-de-tweede-kamer-over-versterking-burgerschapsonderwijs>

dragen aan burgerschap en sociale integratie, zal worden aangescherpt. Deze wijziging is momenteel in voorbereiding. Daarnaast heeft het Nederlandse kabinet op 7 juli 2017 de plannen gepresenteerd over de vervolgfase van de herziening van het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs. Daarin is aangegeven dat burgerschap een belangrijk onderdeel van de herziening van het curriculum van het funderend onderwijs is, die momenteel wordt voorbereid¹⁶. Ook op het terrein van beroepsonderwijs en hoger onderwijs bereidt het Nederlandse kabinet nieuwe maatregelen voor (zie onder vraag 4).

Wat betreft sociale integratie en kansengelijkheid presteert het Nederlandse onderwijs internationaal gezien goed, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het, ten opzichte van het EU gemiddelde, relatief geringe aantal leerlingen met lage prestaties in PISA 2015. We zien op nationaal niveau echter risico's. Zo signaleerden onder andere de Nederlandse IvhO en de OESO afgelopen jaar dat de onderwijskansen van kinderen van lager en hoger opgeleide ouders steeds verder uit elkaar lopen. Daarom heeft het Nederlandse kabinet op 31 oktober 2016 een actieplan gelijke kansen in het onderwijs¹⁷ vastgesteld dat zich richt op soepele overgangen in het onderwijs, stimulerend onderwijs voor kinderen die van huis uit minder kansen krijgen en sterke netwerken. Gelijktijdig is ook de Gelijke Kansen alliantie¹⁸ gelanceerd. Deze alliantie vormt een open netwerk van en voor professionals binnen en buiten het onderwijs. Door deze professionals samen te brengen kunnen ze elkaar inspireren, kennis ophalen en bewezen successen opschalen, zodat er een vermenigvuldigingseffect voor gelijke kansen ontstaat. Het aanpakken van kansenongelijkheid is een complex vraagstuk. Er wordt daarom door Nederland ook ingezet op onderzoek, evaluatie en monitoring via het NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) en op ruimte om te experimenteren. Op basis hiervan wordt duidelijker wat wel en niet werkt. De eerste positieve resultaten zijn inmiddels zichtbaar.

Vraag 3: belang van EU ondersteuning

Zou de EU de lidstaten moeten helpen om de bewustwording bij, en onderschrijven door, jongeren te bevorderen van het belang van gedeelde waarden via het onderwijs, omdat dit een Europa brede uitdaging is?

Onderwijsbeleid en stimuleren van burgerschapsonderwijs is allereerst een taak voor de lidstaten zelf. Een ondersteunende rol is weggelegd voor de EU om de Europese dimensie van onderwijs te ontwikkelen, om de uitwisseling tussen nationale regeringen over actuele ontwikkelingen, ervaringen met nationaal beleid en de identificatie van goede praktijken te ondersteunen, om mobiliteit van onderwijzers, scholieren en studenten te ondersteunen en samenwerkingsprojecten tussen (onderwijs-)organisaties te stimuleren.

¹⁶ Tweede Kamer, 2016–2017, 31 293, nr. 376, 1:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z10143&did=2017D21073 .

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/31/kamerbrief-over-actieplan-gelijke-kansen-in-het-onderwijs>

¹⁸ <https://www.gelijke-kansen.nl/>

Zoals het kabinet heeft aangegeven in reactie op het verslag over het EU-burgerschap 2017 van de Europese Commissie¹⁹, ondersteunt Nederland ook voornemens van de Europese Commissie om het bewustzijn over de rechten en gemeenschappelijke waarden die verbonden zijn met het EU-burgerschap te bevorderen, met jongeren als specifieke doelgroep. Het Nederlandse kabinet acht het van belang dat jongeren weten dat de rechten en waarden die voortvloeien uit het EU-burgerschap geen vanzelfsprekendheid zijn.

Onze referentie
1241299

Vraag 4: belang van verschillende sectoren in onderwijs en training

Hoe effectief zijn verschillende onderwijssectoren om gedeelde waarden en sociale integratie te bevorderen?

Burgerschap is belangrijk door de hele schoolloopbaan heen en heeft daarom in alle Nederlandse onderwijssectoren een plek. De wettelijke opdrachten voor deze sectoren sluiten op elkaar aan, maar verschillen ook van elkaar. Ook de praktische uitwerking verschilt per sector, passend bij het karakter van de sectoren, de ontwikkelingsfase en leeftijd van leerlingen en studenten. Zo ligt in het basisonderwijs het accent vaak op de bevordering van sociale vaardigheden. In het voortgezet onderwijs krijgt de maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen meer aandacht. In het funderend onderwijs wordt de basis gelegd van kennis over en vaardigheden voor het leven in een democratische rechtsstaat. In het mbo en ho komen zowel de sociale als de maatschappelijke component aan de orde. In mbo en ho ligt het accent sterker dan in het funderend onderwijs ook op reflectie en kritisch denken, onder andere om de sociale weerbaarheid van studenten te vergroten.

In de recente brief over de versterking van het burgerschapsonderwijs van 7 februari 2017²⁰ is door het kabinet beschreven hoe de huidige positie van burgerschapsonderwijs is per onderwijssector in Nederland, en welke maatregelen per onderwijssector zullen worden genomen om deze positie te versterken en daarmee de effectiviteit te verhogen. Voor het funderend onderwijs wordt gewerkt aan een voorstel voor aanscherping van de wettelijke burgerschapsbepaling; in het middelbare beroepsonderwijs aan een gezamenlijke burgerschapsagenda; in de lerarenopleidingen aan de versterking van de aandacht voor persoonsvorming en socialisatie in de vorm van 'Bildung' en in het hoger onderwijs zullen maatregelen genomen worden die bijdragen aan toegankelijkheid en diversiteit en een sterkere verbinding tussen onderwijs en samenleving. In het hoger onderwijs wordt via het Programma Integrale Veiligheid door instellingen samengewerkt bij het tegengaan van radicalisering (ongeacht ideologie) en polarisatie.

In het eerdergenoemde actieplan gelijke kansen in het onderwijs²¹ van 31 oktober 2016 is aangegeven dat het cruciaal is dat achterstanden vroegtijdig in de schoolloopbaan worden gesignaleerd en is extra aandacht aangekondigd voor soepele overgangen in het onderwijs om te voorkomen dat deze overgangen

¹⁹ Tweede Kamer, 2016-2017, 22 112, nr. 2333:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z04044&did=2017D08373

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/07/kamerbrief-aan-de-tweede-kamer-over-versterking-burgerschapsonderwijs>

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/31/kamerbrief-over-actieplan-gelijke-kansen-in-het-onderwijs>

kansenongelijkheid versterken, en leerlingen en studenten met minder stimulans en begeleiding van huis uit nog verder achterop raken.

Onze referentie
1241299

Vraag 5: activiteiten buiten het onderwijs

Hoe effectief (voor gedeelde waarden en sociale integratie) zijn activiteiten buiten scholen, zoals bijvoorbeeld deelname in jeugdwerk, sport en cultuur?

Nederland is voorstander van een lokale aanpak in samenwerking met organisaties in de directe omgeving van jongeren. Scholen kunnen hun onderwijs op het gebied van burgerschap, sociale inclusie, leren samenleven en ontwikkeling van sociale vaardigheden inzetten voor dit doel. Ook de lerarenopleidingen hebben hierin een rol.

Niet alleen het onderwijs kan echter een belangrijke rol vervullen bij het tegengaan van versnippering in onze samenleving en bijdragen aan het helpen inzien van het belang van gedeelde waarden. Vanuit de gedachte 'it takes a village to raise a child' hebben veel meer mensen rondom een kind of jongere een opvoedkundige rol. Ook ouders, sporttrainers, jongerenwerkers, de begeleider bij de scouting, professionele hulpverleners, burens, de wijkagent, etc.. Zowel activiteiten op school als buitenschoolse activiteiten zijn van belang en dragen er aan bij dat jongeren ook jongeren ontmoeten met een andere achtergrond, en via deze weg samen levensvaardigheden opdoen. De hiervoor genoemde Gelijke Kansen alliantie kan een impuls geven aan samenwerking tussen onderwijs en andere partijen, en dergelijke vormen van uitwisseling bevorderen.²²

In de OJCS-Raad van 30 mei 2016 is gediscussieerd over de rol van onderwijs en professionals in het jeugdwerk en het onderwijs bij het weerbaar maken van jongeren. Mede naar aanleiding hiervan heeft het Nederlandse kabinet een speciaal rapporteur aangesteld, Naïma Azough. Zij heeft op 29 mei 2017 verslag uitgebracht met aanbevelingen aan professionals en bestuurders in het sociale domein, maar ook de lokale en landelijke overheid. Per 1 september 2017 zal een kennisplatform voor het jeugddomein operationeel worden.²³

In dit verband kan ook gewezen worden op de op 22 mei 2017 door de OJCS-Raad aangenomen Raadsconclusies over de rol van jeugdwerk bij het bevorderen van de ontwikkeling bij jonge mensen van essentiële levensvaardigheden die hun geslaagde overgang naar volwassenheid, actief burgerschap en beroepsleven versoepelen.²⁴ Via deze vaardigheden wordt ook een verband gelegd tussen formeel leren enerzijds en informeel leren anderzijds (zoals gedefinieerd in de Aanbeveling van de Raad van 20 december 2012 over de validatie van niet-formeel en informeel leren).²⁵

Nederland erkent ook het belang van sport en cultuur voor sociale inclusie. Wat betreft cultuur zal in 2018 op EU-niveau de OMC-werkgroep cultuur en sociale inclusie met een advies komen aan beleidsmakers en de culturele sector. In dit kader heeft Nederland gewezen op thema's die ook in andere landen van invloed zijn: een veranderende bevolkingssamenstelling naar migratieachtergrond en

²² www.gelijke-kansen.nl

²³

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z07100&did=2017D15088

²⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8033-2017-INIT/en/pdf>

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/201909>

vergrijzing, sociale scheidslijnen (waaronder groepen met een stapeling van problemen als armoede, gebrekkige gezondheid en werkloosheid) en verstedelijking en krimp. Het Nederlandse kabinet zal mede in het kader van het vergroten van gelijke kansen in het onderwijs in 2017-2020 extra investeren in cultuureducatie op het vmbo.

Vraag 6: discriminatie van leerlingen

Komt in de onderwijspraktijk discriminatie voor op grond van etnische herkomst, moedertaal, godsdienst of geloof, handicap, geslacht, leeftijd, seksuele oriëntatie of socio-economische achtergrond?

Discriminatie is in Nederland verboden. In Artikel 1 van de Grondwet staat dat iedereen in Nederland recht heeft op een gelijke behandeling. Dit geldt ook voor de toegang tot onderwijs. Aanzetten tot haat of discriminatie is eveneens strafbaar. In de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte staat dat discriminatie verboden is bij de toegang tot onderwijs. Scholen zijn verplicht zorg te dragen voor het welbevinden van hun leerlingen en personeel, op grond van de Wet Veiligheid op school en de Arbowet. Sociale veiligheid is het ontwikkelen van een veilig leerklimaat. Zo wordt de school een veilige oefenplaats waar leerlingen kunnen leren, fouten kunnen maken en zich kunnen ontwikkelen. Dit is ook een voorwaarde voor het werken aan burgerschapsvorming. Daarnaast zijn scholen in het funderend onderwijs verplicht bij te dragen aan het bevorderen van integratie en burgerschap. Denk hierbij aan het ontwikkelen van respect voor diversiteit in onze samenleving en het alert zijn op discriminatie. Voor het funderend onderwijs bestaan er in Nederland kerndoelenonderdelen seksualiteit en seksuele diversiteit. In het mbo is seksuele diversiteit opgenomen in het kwalificatiedossier Loopbaan en burgerschap. In het Onderwijsverslag 2015-2016 van de IvHO²⁶ blijkt het aantal meldingen voor discriminatie in het primair onderwijs een relatief gering percentage te vormen van het totale aantal meldingen (inclusief seksueel misbruik, seksuele intimidatie, fysiek geweld, etc.).

Discriminatie op grond van socio-economische achtergrond is moeilijker aan te tonen maar raakt aan het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs. Op dit punt wees de Nederlandse onderwijsinspectie in het Onderwijsverslag 2014-2015²⁷ op toenemende ongelijkheid in het onderwijs; de verschillen in onderwijskansen tussen leerlingen met laagopgeleide ouders en hoogopgeleide ouders namen de laatste jaren toe. Daarmee wordt bedoeld dat leerlingen met laagopgeleide ouders minder kans hebben op een hoger diploma dan leerlingen van hoogopgeleide ouders, ook al liggen hun cognitieve vaardigheden op hetzelfde niveau. Deze toenemende ongelijkheid was vooral zichtbaar in de totstandkoming van het basisschooladvies, in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en in de instroomkansen in het hoger onderwijs. In grote lijnen is dit beeld ongewijzigd.

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt inmiddels in Nederland een Actieplan uitgevoerd om de kansengelijkheid te bevorderen. In het Onderwijsverslag 2015/2016 geeft de Onderwijsinspectie aan eerste verbeteringen te zien: in het

²⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/documenten/rapporten/2017/04/12/staat-van-het-onderwijs-2015-2016>, p. 76.

²⁷ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/04/13/staat-van-het-onderwijs-2014-2015>

basisonderwijs worden adviezen vaker bijgesteld en studenten met een mbo 4-diploma stappen vaker over naar het hoger beroepsonderwijs.

Onze referentie
1241299

II. Effectiviteit van beleidsinstrumenten en –methoden

Vraag 7a en b: ondersteuning aan leerlingen op grond van hun behoeften

Moeten alle leerlingen ondersteuning ontvangen die rekening houdt met hun behoeften, en gebeurt dit momenteel?

Sinds de invoering van passend onderwijs in Nederland op 1 augustus 2014 hebben de Nederlandse scholen in het primair en voortgezet onderwijs zorgplicht. Zorgplicht houdt in dat scholen moeten nagaan of zij de ondersteuning kunnen bieden die een kind nodig heeft. Indien de ondersteuning op de school niet geboden kan worden, dient binnen het samenwerkingsverband van scholen gezocht te worden naar een school die de ondersteuning wel kan bieden. Dat kan ook het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn. Het samenwerkingsverband van scholen heeft de wettelijke taak om een regionaal dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen te organiseren. Deze combinatie, de zorgplicht voor scholen en de plicht van samenwerkingsverbanden tot een dekkend netwerk, moet er toe leiden dat ieder kind de ondersteuning ontvangt die past bij zijn of haar ondersteuningsbehoefte. Passend onderwijs is relatief kortgeleden ingevoerd, en vraagt nog doorontwikkeling in de regio.

Noot bij vragen 8a en 8b, 9a en 9b en 10a en 10b

Het kabinet acht het niet mogelijk en niet wenselijk om bij deze drie vragen in algemene zin aan te geven welke twee methoden het meest effectief zijn. Dit is sterk afhankelijk van de nationale en regionale context en het onderwijstype. Onderwijsinstellingen en docenten hebben hier het beste zicht op. Wel acht Nederland het zinvol om over deze vragen de Europese kennisbasis via verder onderzoek te versterken, en ook de uitwisseling tussen leerkrachten en onderwijsinstellingen te stimuleren.

Vraag 8a en b: onderwijs en leren

Wat zijn de meeste effectieve leermethoden en –inhouden om bij te dragen aan het begrip van waarden en het belang dat gehecht wordt aan waarden, en wat zijn de belangrijkste twee?:

- *Onderwijscurricula die bijdragen aan kennis en begrip van gedeelde waarden;*
- *Onderwijscurricula die kennis van verschillende culturen, religies bevorderen;*
- *Het aanbieden van onderwijs in de eigen godsdienst;*
- *Het aanbieden van lessen in ethiek;*
- *Het aanbieden van burgerschapsonderwijs;*
- *Het voorzien in ondersteuning in de eigen taal;*
- *Het bevorderen van les in cultuur en kunsten om intercultureel begrip te stimuleren.*

Binnen het Nederlandse onderwijsstelsel is er veel ruimte voor scholen om eigen keuzes te maken, zij zijn autonoom in het samenstellen van het lesprogramma. Dit neemt niet weg dat scholen dienen te voldoen aan hun taak wat betreft socialisatie en burgerschapsvorming, waarop de Nederlandse onderwijsinspectie

toeziet. Naar aanleiding van eerder genoemde onderzoeken van de Onderwijsinspectie wordt er in Nederland gewerkt aan de versterking van burgerschapsvorming in de verschillende onderwijssectoren, waaronder ook via de curriculumvernieuwing van het funderend onderwijs.

Onze referentie
1241299

In Nederland draagt ook ProDemos, het Huis voor democratie en rechtsstaat²⁸, met ondersteuning vanuit de rijksoverheid op verschillende manieren bij aan de overdracht van kennis en werking van de Nederlandse en Europese democratie en democratische waarden, bijvoorbeeld door rondleidingen te verzorgen in het Nederlandse parlement aan circa 90.000 scholieren per jaar.

Vraag 9 a en b: onderwijzers en trainers

Wat is het meest effectief, en wat zijn de belangrijkste twee?

- *Ondersteunen van leerkrachten en trainers om met diversiteit te kunnen omgaan in de klas;*
- *Ondersteunen van leerkrachten en trainers om ruimte te hebben voor dialoog voor controversiële zaken, zelfreflectie en wederzijds begrip;*
- *Ondersteunen van leerkrachten om gemeenschappelijke waarden over te brengen;*
- *Ondersteunen van leerkrachten om de nationale identiteit en cultuur over te brengen;*
- *Creëren van prikkels om de beste leerkrachten aan te trekken naar scholen met de meeste "uitdagingen";*
- *Rekruteren van leerkrachten en trainers vanuit een grotere diversiteit aan achtergronden;*
- *Ondersteunen van leerkrachten bij het zich bekwamen in nieuwe innovatieve leermethoden, bijv. in groepsprocessen, kritisch denken, etc.*

Nederland vindt het belangrijk dat docenten al tijdens hun opleiding worden voorbereid op hun belangrijke rol bij de vorming van jongeren. Daarnaast is het van belang dat de schoolleiding in overleg met docenten komt tot een gedragen visie op het burgerschapsonderwijs dat zij aanbieden en dat docenten zich ondersteund weten bij het omgaan met bijvoorbeeld diversiteit en gevoelige maatschappelijke thema's. Vanuit de overheid wordt gewerkt aan de verduidelijking van de burgerschapsopdracht voor po en vo, zodat de schoolleiding en docenten meer duidelijkheid hebben over wat er van hen wordt verwacht. Daarnaast biedt de stichting School en Veiligheid in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap training en ondersteuning aan docenten bij het voeren van gesprekken over gevoelige maatschappelijke thema's²⁹.

Vraag 10a en b: leeromgeving en de lokale gemeenschap

Wat zijn effectieve maatregelen voor het versterken van de leeromgeving en de verbindingen met de lokale gemeenschap, en wat zijn daarvan de belangrijkste twee?

- *Betrekken van onderwijzers, ouders en leerlingen bij het leidinggeven aan de school;*
- *Ondersteunen van een democratische leeromgeving teneinde leerlingen democratie en wederzijds respect te laten ervaren;*

²⁸ <https://www.prodemos.nl/english/>

²⁹ www.schoolenveiligheid.nl

- *Bevorderen van socio-economische, etnische en culturele mix in scholen;*
- *Bevorderen van gebruik van mediators en schoolassistenten om sterkere verbindingen tot stand te brengen tussen scholen en lokale gemeenschappen;*
- *Aanbieden van ondersteuning voor gezinnen bij het leren door hun kinderen;*
- *Bevorderen van deelname in extra curriculaire activiteiten om cultureel bewustzijn te bevorderen en begrip van andere culturen en van de nationale cultuur en identiteit van de eigen leefomgeving;*
- *Creëren van mogelijkheden voor burgerlijke betrokkenheid en vrijwilligerswerk.*

Onze referentie
1241299

In deze vraag wordt een breed scala aan aspecten benoemd, die raken aan burgerschap, gelijke kansen, segregatie, opvoedingsondersteuning en ouderbetrokkenheid. Zoals eerder genoemd bij vraag 8 en 9 is er binnen het Nederlandse onderwijsstelsel een grote mate van autonomie voor scholen. Het Nederlandse beleid gericht op het bevorderen van de relatie tussen onderwijsinstellingen en hun omgeving is bij vraag 1, 4 en 5 al uitgebreider beschreven.

III. Toegevoegde waarde van de EU dimensie

Vraag 11. Bevorderen van Europees burgerschap

Hoe belangrijk is het dat mensen hun rol en verantwoordelijkheid begrijpen als actieve leden van de Europese samenleving, meer in het bijzonder kennis en begrip te hebben van:

- *Geschiedenis, geografie en cultuur van Europa en andere lidstaten;*
- *Geschiedenis van de EU en basiskennis van de EU en zijn instellingen;*
- *Rechten en verantwoordelijkheden van Europese burgers;*
- *Gedeelde waarden van de Europese Unie.*

Zoals het Nederlandse kabinet heeft aangegeven in eerdergenoemde reactie op het verslag over het EU-burgerschap 2017 van de Europese Commissie, vindt het kabinet de rechten en gemeenschappelijke waarden die verbonden zijn met het EU-burgerschap een groot goed, en stelt het vast dat veel burgers zich daarvan onvoldoende bewust zijn. Het is daarom belangrijk dat het leren over Europese geschiedenis, rechten en gedeelde Europese waarden al begint op jonge leeftijd. Het is ook van belang dat jongeren weten dat de rechten en waarden die voortvloeien uit het EU-burgerschap niet vanzelfsprekend zijn.

Vraag 12. Te versterken instrumenten op EU niveau

Welke instrumenten kan de EU inzetten om de bewustwording bij, en onderschrijven door, jongeren van gedeelde waarden te ondersteunen en welke twee instrumenten zijn daarbij het meest effectief?

- *Leermobiliteit van studenten;*
- *Korte termijn uitwisseling van leerlingen in scholen;*
- *Virtuele uitwisseling via e-twinning;*
- *Vrijwilligers en jeugdwerk;*
- *Peer learning, uitwisseling en verspreiding van beste praktijken;*
- *Verzamelen van bewijs en gegevens uit onderzoek;*
- *Richtsnoeren voor beleidsmakers en beleidspraktijk;*
- *Gericht advies aan Lidstaten;*

- *Gemeenschappelijke manieren om voortgang te meten zoals indicatoren en benchmarks;*
- *Financiering door EU programma's zoals Erasmus+, Creative Europe en de Europese structurele en investeringsfondsen (ESIF).*
- *Ondersteuning van samenwerking tussen scholen en universiteiten om innovatie en modernisering te bevorderen.*

Onze referentie
1241299

Nederland benadrukt dat instrumenten op EU-niveau een niet-verplichtend maar vooral stimulerend of inspirerend karakter moeten hebben, waarbij bestaande samenwerkingsafspraken zoals ET2020 en EU programma's zoals met name het Erasmus+ programma een goede basis vormen. In dit verband liggen richtsnoeren en adviezen aan lidstaten minder voor de hand. Wat betreft indicatoren kan worden gewezen op het al bestaand internationale vergelijkende onderzoek ICCS. De resultaten van ICCS 2016 worden dit najaar verwacht.

Op EU-niveau ligt ondersteuning van (grensoverschrijdende) leermobiliteit voor studenten en uitwisseling van korte duur voor leerlingen van scholen; vrijwilligerswerk en jeugdwerk, *peer learning* en uitwisseling van goede praktijken; beleidsonderzoek en statistieken daarom het meest voor de hand. We vinden het belangrijk dat leermobiliteit en jeugdwerk, die allereerst via Erasmus+ kunnen worden ondersteund, goed toegankelijk zijn voor alle jongeren, ook voor minder hoog opgeleide en of kwetsbare jongeren en met extra aandacht voor jongeren met een migrantenachtergrond. Verder zou, zodra het over jongeren gaat, ook aan jongeren zelf om hun mening en ideeën gevraagd moeten worden.