

Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie

*Inspectie van het Onderwijs
Utrecht, mei 2006*

1. Inleiding

Met ingang van 1 februari 2006 is de opdracht van het onderwijs om jonge mensen voor te bereiden op deelname aan een plurale samenleving opnieuw geformuleerd. De hernieuwde formulering is het resultaat van een initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamer en een voorstel van de regering. De opdracht tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' staat tegen de achtergrond van de afgenomen betrokkenheid tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid. Als gevolg daarvan zijn, zoals de toelichting bij het wetsvoorstel vermeld, 'de plichten en rechten die horen bij burgerschap op de achtergrond geraakt'. Dat wordt nog versterkt door de onbekendheid van veel ouders en kinderen met een allochtone achtergrond met de burgerschapstradities en -gebruiken van de Nederlandse samenleving. Door de ontwikkeling van burgerschap op te nemen in de opdracht aan scholen, kan 'een gemeenschappelijk en gedeeld perspectief van jonge mensen op de bijdrage die zij als burgers aan de samenleving kunnen leveren' worden bevorderd. Deze notitie beschrijft de inrichting van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs op de naleving van deze opdracht.

2. Wettelijke opdracht en kerndoelen

2.1 Wettelijke opdracht

De taak van de school met betrekking tot de bijdrage aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving is vastgelegd in de wet van 9 december 2005.¹ De opdracht geldt voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs en de expertisecentra, en is neergelegd in artikel 8 lid 3 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs, en artikel 11 lid 3 van de Wet op de expertisecentra.²

De uitwerking van de opdracht bij te dragen aan integratie is verwoord in het voorstel van wet van Hamer c.s.,³ zoals beschreven in onder meer het voorstel van Wet met Tweede Nota van Wijziging,⁴ de Memorie van Toelichting zoals gewijzigd n.a.v. het advies van de Raad van State⁵ en de Memorie van Toelichting.⁶ Blijkens de Tweede Nota van Wijziging⁷ omvat deze uitwerking tevens de Memorie van Toelichting bij het eerdere Voorstel van Wet van het kabinet tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie.⁸

De betreffende bepaling luidt:⁹

Het onderwijs:

- a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,*
- b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en*
- c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.*

2.2 Kerndoelen

Naast de algemene richtlijn in de genoemde sectorwetten zijn de wenselijke opbrengsten van het funderend onderwijs ook vastgelegd in de Kerndoelen Primair Onderwijs¹⁰ en de Kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs.^{11 12} In het algemeen gesproken zijn veel kerndoelen – direct, zijdelings of in voorwaardelijke sfeer – met burgerschap en integratie verbonden. De kerndoelen kunnen daarmee worden beschouwd als een nadere invulling van de in de wet geformuleerde opdracht. Voor wat betreft de voornaamste met burgerschap verbonden doelen voor het primair en voortgezet onderwijs gaat het achtereenvolgens om de volgende kerndoelen.

Primair onderwijs

Aan integratie en burgerschap gerelateerde kerndoelen voor het primair onderwijs zijn opgenomen in de doelen 36, 37 en 38:

36 De leerlingen leren hoofdzaken

van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger.

37 De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen.

38 De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met verschillen in opvattingen van mensen.

Ook aspecten van de kerndoelen 34 en 35 zijn van belang, en tot op zekere hoogte is ook kerndoel 39 aan burgerschap gerelateerd:

34 De leerlingen leren zorg te dragen voor de lichamelijke en psychische gezondheid van henzelf en anderen.

35 De leerlingen leren zich redzaam te gedragen in sociaal opzicht, als verkeersdeelnemer en als consument.

39 De leerlingen leren met zorg om te gaan met het milieu.

Voortgezet onderwijs

Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs gaat het in de eerste plaats om de kerndoelen 43, 44 en 45:

43 De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, en leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen.

44 De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen zijn.

45 De leerling leert de betekenis van Europese samenwerking en de Europese Unie te begrijpen voor zichzelf, Nederland en de wereld.

Indirect spelen ook andere kerndoelen, zoals 35, 36, 38 en 47 een rol:

35 De leerling leert over zorg en leert zorgen voor zichzelf, anderen en zijn omgeving, en hoe hij de veiligheid van zichzelf en anderen in verschillende leefsituaties (wonen, leren, werken,

uitgaan, verkeer) positief kan beïnvloeden.

36 De leerling leert betekenisvolle vragen te stellen over maatschappelijke kwesties en verschijnselen, daarover een beargumenteerd standpunt in te nemen en te verdedigen, en daarbij respectvol met kritiek om te gaan.

38 De leerling leert een eigentijds beeld van de eigen omgeving, Nederland, Europa en de wereld te gebruiken om verschijnselen en ontwikkelingen in hun omgeving te plaatsen.

47 De leerling leert actuele spanningen en conflicten in de wereld te plaatsen tegen hun achtergrond, en leert daarbij de doorwerking ervan op individuen en samenleving (nationaal, Europees en internationaal), de grote onderlinge afhankelijkheid in de wereld, het belang van mensenrechten en de betekenis van internationale samenwerking te zien.¹³

3. Invulling door scholen

Er zijn veel manieren waarop scholen de opdracht tot bevordering van burgerschap en integratie kunnen invullen. Er is niet één manier de beste of voor alle situaties geschikt. Zo moet de school bijvoorbeeld rekening houden met de lokale omgeving, de samenstelling van de leerlingen en de wensen van ouders, binnen de grenzen van wet en regelgeving. Om recht te kunnen doen aan al deze factoren hebben scholen ruimte nodig voor een eigen invulling. De in de sectorwetten opgenomen opdracht regelt daarom niet hoe scholen burgerschap en integratie moeten bevorderen, maar waarborgt dat scholen hun onderwijs mede richten op actief burgerschap en sociale integratie. De opdracht tot bevordering van burgerschap heeft dus het karakter van een algemene doelbepaling, waarvan de invulling wordt overgelaten aan de school. Dat van een algemene opdracht sprake is, impliceert dat scholen zich in schoolplan en schoolgids moeten verantwoorden over de wijze waarop zij die invulling vormgeven.

4. Toezicht inspectie

De opdracht tot bevordering van integratie betreft een eis van deugdelijkheid. De invulling die scholen daaraan geven is voorwerp van toezicht zoals de inspectie dat namens de

minister uitoefent. Dat geldt ook voor de naleving van de aan burgerschap gerelateerde kerndoelen.

Het toezicht van de inspectie op de naleving van de opdracht tot bevordering van integratie is neergelegd in een toezichtkader waarmee de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend vooraf wordt bekendgemaakt en verantwoord, zoals bepaald in de WOT.

In het voorjaar van 2006 is met de onderwijsorganisaties in de zgn. ringen formeel overleg gevoerd over het toezichtkader. Het kader is vastgesteld door de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs en ter goedkeuring aangeboden aan de minister van OCW.

Ter beproefing van het hier beschreven toezichtkader zijn pilots uitgevoerd in de betreffende sectoren van het onderwijs. Onderdelen van het toezichtkader werden al eerder toegepast in het onderzoek van de inspectie naar de bijdrage aan sociale veiligheid en sociale cohesie van scholen in de regio Uden-Veghel¹⁴ en in het onderzoek dat de inspectie in 2003 uitvoerde naar de bijdrage van islamitische scholen aan de condities die de integratie in de samenleving bevorderen.¹⁵ Als onderdeel van de ontwikkeling van het toezicht op burgerschap voerde de inspectie ook verkennende onderzoeken uit naar de stand van zaken in onder meer het basisonderwijs. In de Onderwijsverslagen 2003/2004 en 2004/2005 werd over de resultaten daarvan gerapporteerd.¹⁶

Vooruitlopend op de start van het reguliere toezicht lag het accent in het toezicht in de periode sinds de inwerkingtreding van de wettelijke bepaling op handhaving in specifieke situaties, met name vanwege risico's en incidenten. Het toezicht op burgerschap en integratie zal in schooljaar 2006-2007 worden opgenomen in het reguliere toezicht op alle scholen.

4.1 Gelaagde opbouw toezicht

Dat de invulling van de opdracht tot bevordering van burgerschap en integratie wordt overgelaten aan de school, impliceert dat het toezicht terughoudend wordt ingevuld. Een goed evenwicht tussen de vrijheid van scholen enerzijds en anderzijds het

toezicht op de naleving van de algemene opdracht is dus van belang. Dat evenwicht wordt bereikt door een gelaagde opbouw van het toezicht, dat in drie vragen kan worden samengevat. Uitgaande van de doelen en invullingen zoals de school die gekozen heeft (eerste laag) en de waargenomen onderwijspraktijk (tweede laag), beoordeelt de inspectie of de praktijk toereikend is en van voldoende kwaliteit om de door de school gekozen doelen te kunnen realiseren (derde laag):

1) *Zegt de school wat ze doet?* (Is sprake van afdoende verantwoording van de invulling die de school aan de wettelijke opdracht geeft, en voldoet de school met die invulling aan die opdracht en de daaraan gerelateerde kerndoelen?)

2) *Doet de school wat ze zegt?* (Is in de praktijk van het onderwijs ook zichtbaar wat door de school als invulling van de opdracht en als verantwoording wordt genoemd?)

3) *Hoe is de kwaliteit van het onderwijs?* (Is het onderwijs van voldoende kwaliteit, gegeven de door de school gekozen invulling van de opdracht tot bevordering van integratie en burgerschap én gegeven de sociale context waarin de school haar onderwijs geeft?)

In de gelaagde opbouw komt ook de proportionaliteit van het toezicht tot uiting, variërend van beperkte toetsing tot meer intensief toezicht in situaties die daartoe aanleiding geven. De eerste laag, verantwoording, zal daarbij vaak het voornaamste aangrijpingspunt zijn, ook als voorwaarde voor horizontale vormen van toezicht. De volgende lagen zijn van belang indien een verdergaand oordeel over de kwaliteit van het op integratie en burgerschap gerichte onderwijs gewenst is.

4.2 Gefaseerde uitbouw toezicht

Deze aanpak hangt ook samen met een gefaseerde uitbouw van het toezicht, die rekening houdt met de verdere ontwikkeling van op burgerschap gericht onderwijs. Hoewel integratie reeds lang tot de taken van onderwijs behoort, valt te verwachten dat de meer expliciete formulering van deze opdracht voor veel scholen tot een hernieuwde oriëntatie op taak, doelen en aanbod leidt. Ook afgezien van de tijd die voor de feitelijke

implementatie van nieuwe maatregelen in de praktijk nodig is, zal de onderwijspraktijk zich in de komende jaren verder ontwikkelen. Daarbij zullen toegenomen bewustwording en het beschikbaar komen van nieuwe methoden naar verwachting leiden tot versterking van het nog vaak terloopse karakter van op bevordering van burgerschap gericht onderwijs.

Bovendien is niet gemakkelijk te bepalen wat de precieze streefdoelen van dat onderwijs zouden moeten zijn. Dat geldt ook de methoden om die doelen te bereiken; de wetenschappelijke en praktijkkennis over effectieve benaderingen voor integratie en burgerschapbevorderend onderwijs (inclusief resultaten en goede voorbeelden) zijn vooralsnog beperkt.¹⁷ Dat pleit voor een gefaseerde uitbouw, waarin consensus in veld en samenleving over doelen en middelen uitgangspunt is voor nadere invulling van eisen die op de langere termijn aan onderwijs voor bevordering van burgerschap gesteld kunnen worden. Kern voor zo'n gefaseerde benadering is dat de normering periodiek wordt gezien en, afhankelijk van de ontwikkelingen in onderwijsveld en samenleving, wordt bijgesteld.

Deze werkwijze geeft de scholen en hun organisaties voldoende tijd voor nadere invulling en uitwerking van de opdracht tot bevordering van burgerschap en integratie, stimuleert de voortgaande ontwikkeling daarvan, bevordert het draagvlak voor dergelijk onderwijs, maar garandeert tevens dat aan centrale kwaliteitseisen wordt voldaan.

4.3 Onderdeel reguliere toezichtkaders

Het toezicht op burgerschap en integratie wordt opgenomen¹⁸ in de reguliere toezichtkaders voor PO en VO, en overeenkomstig de in deze kaders vastgelegde werkwijzen toegepast. Dat impliceert ook dat algemene uitgangspunten van het toezicht, zoals proportionaliteit en variëteit, en recente ontwikkelingen zoals risico-gestuurd toezicht en geïntegreerd en horizontaal toezicht, op de vormgeving van het toezicht op de naleving van de opdracht tot bevordering van burgerschap van invloed zijn.

Het toezicht op burgerschap wordt daarmee onderdeel van de reguliere onderzoeksvormen van de inspectie

(zoals het Periodiek Kwaliteitsonderzoek en Jaarlijks Onderzoek) en leidt tot een uitspraak over de kwaliteit van de betreffende elementen van het onderwijs van de school. De conclusies worden op gebruikelijke wijze in rapporten en kwaliteitskaarten per school gerapporteerd (zie ook § 6.3).

Wanneer de situatie daartoe aanleiding geeft (incidenten, risico's, meldingen klokkenluiders, bevindingen uit eerder onderzoek) wordt een Nader Onderzoek of Incidenteel Onderzoek uitgevoerd. Afhankelijk van de aard van de aanleiding zal het Incidentele Onderzoek zonder aankondiging vooraf worden uitgevoerd.

5. Ontwikkeltraject & communicatie

Gedurende schooljaar 2006/2007 zal de inspectie het toezichtkader zoals in deze notitie beschreven ook uitwerken voor toepassing in de sector EC.

Hiervoor werd de verwachting uitgesproken dat de onderwijspraktijk in de komende jaren een verdere ontwikkeling zal doormaken. Dat maakt het zinvol de verdere ontwikkeling van het toezicht op de invulling van de opdracht tot bevordering van burgerschap in alle sectoren te laten plaatsvinden in wisselwerking met veld, samenleving en wetenschap. Voorzover passend binnen haar taken, zal de inspectie de ontwikkeling van op burgerschap gericht onderwijs stimuleren. Daarbij worden verschillende sporen gevolgd.

De inspectie zal de ontwikkeling van het onderwijs gericht op bevordering van burgerschap en integratie monitoren. De monitoring is gebaseerd op informatie uit het toezicht en aanvullende gegevensverzameling, en geeft inzicht in de stand van zaken op stelselniveau. De inspectie rapporteert periodiek, onder meer in het jaarlijkse Onderwijsverslag.

De inspectie overlegt jaarlijks, of zoveel vaker als wenselijk is, over de stand van zaken van het onderwijs gericht op bevordering van burgerschap en integratie met het onderwijsveld en de inrichting van het toezicht daarop. Ook het overleg met wetenschappers en deskundigen uit het veld wordt voortgezet.

De inspectie streeft naar de bevordering en het verzamelen van kennis over goede praktijken en zal de verspreiding van deze kennis bevorderen. Aandachtspunten zijn daarbij ondermeer geslaagde trajecten van visieontwikkeling en implementatie van nieuwe aanpakken en kennis over effectieve methoden en de transfer daarvan.

De voorlichting over de opdracht tot bevordering van burgerschap vindt plaats langs verschillende kanalen. De primaire communicatie over de wettelijke taak tot bevordering van burgerschap en integratie wordt verzorgd door het ministerie van OCW. Omdat het primaat voor de inhoudelijke uitwerking van de bevordering van burgerschap bij de scholen berust, ligt hier ook voor de onderwijsorganisaties een taak.

De voorlichting door de inspectie bestaat uit een brochure met informatie over het toezichtkader voor scholen, die voorafgaand aan een schoolbezoek wordt toegezonden aan de scholen waar het toezicht op burgerschap onderdeel is van het onderzoek. Ook via de website van de inspectie zal informatie over het toezichtkader en de toepassing worden opgenomen, en links naar relevante informatie zoals van het Ministerie van OCW. Op termijn wordt daaraan informatie over goede praktijken toegevoegd. Ook zal de inspectie waar dat binnen haar taken past andere mogelijkheden die zich aandienen gebruiken voor verspreiding van informatie over de opdracht aan scholen en goede voorbeelden van de invulling daarvan.

6. Toezichtkader 'Actief burgerschap en sociale integratie'

6.1 Indicatoren 'Actief burgerschap en sociale integratie'

Het toezicht op de naleving van de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap en integratie krijgt vorm via uitbreiding van de huidige toezichtkaders met twee kwaliteitsindicatoren waarin deze opdracht is geoperationaliseerd. De ene indicator omvat elementen met betrekking tot de borging van de kwaliteit van het onderwijs. De andere indicator betreft het onderwijsaanbod.

Onderwijs ter bevordering van 'Actief burgerschap en sociale integratie'

Toelichting: De artikelen 8.3 WPO, 11.3 WEC en 17 WVO bepalen dat het onderwijs er mede van uitgaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Het betreft een algemene opdracht, die door de school wordt ingevuld. Ook hier zijn de opbrengsten van het onderwijs belangrijk. Zo lang goede criteria voor het vaststellen daarvan ontbreken, beoordeelt de inspectie het aanbod van de school en de manier waarop de school het resultaat daarvan evalueert. Deze beoordeling omvat verschillende elementen:

Indicator 'Zorg voor kwaliteit onderwijs actief burgerschap en sociale integratie'

De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennisgeving met de diversiteit in de samenleving.

Toelichting: Voor wat betreft de zorg voor de kwaliteit van dit onderwijs stelt de inspectie vast of scholen voldoen aan de verplichting om in schoolplan en schoolgids de visie te verantwoorden en de wijze waarop de school aan deze opdracht invulling geeft. Ook is van belang dat de school inzicht heeft in de resultaten van het onderwijs, en het aanbod afstemt op specifieke omstandigheden in en rond de school die van belang zijn voor integratie en burgerschap of deze onder druk kunnen zetten.

Aandachtspunten bij 'Zorg voor kwaliteit onderwijs actief burgerschap en sociale integratie'

1) Visie en planmatigheid: *De school heeft een visie op burgerschap en integratie, en geeft daar planmatig invulling aan.*

– De school heeft een visie op de bijdrage die ze wil leveren aan bevordering van burgerschap en de integratie van de leerlingen in de samenleving.

– De school stelt, in het verlengde van die visie, doelen.
– De school geeft planmatig invulling aan die visie en de realisering van de doelen waarin de visie is uitgewerkt.
2) Verantwoording: *De school verantwoordt deze visie en de wijze waarop ze daar invulling aan geeft.*
– De school verantwoordt deze visie en de daarvan afgeleide onderwijsdoelen waarmee ze invulling geeft aan de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie.
3) Resultaten: *De school evalueert of de voor burgerschap en integratie beoogde doelen worden gerealiseerd.*
– De school heeft inzicht in de voordeelingen van leerlingen, en/of de school heeft inzicht in de mate waarin ze haar doelen realiseert.
4) Risico's: *De school stemt het aanbod mede af op risico's en ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen rond burgerschap en integratie.*

– De school heeft inzicht in de aan burgerschap en integratie gerelateerde opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen, en in de sociale context waarin de school in dit verband moet functioneren, met inbegrip van het voorkomen van intolerantie, extremistische ideeën, discriminatie en dergelijke...
...de school speelt daar bij de invulling van het onderwijs zonedig op in.

Indicator 'Onderwijsaanbod actief burgerschap en sociale integratie'

De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en actief burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennisgeving met de diversiteit in de samenleving.

Toelichting: Voor wat betreft het onderwijsaanbod stelt de inspectie vast of het aanbod van de school kan gelden als invulling van de opdracht om bij te dragen aan het aanbrengen van de competenties van leerlingen die actief burgerschap en sociale integratie bevorderen, er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten, en er mede van uitgaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving. Tevens dient het aanbod invulling te geven aan de in dit verband relevante kerndoelen.

Aandachtspunten bij 'Onderwijsaanbod actief burgerschap en sociale integratie'

5) Sociale competenties: *De school schenkt aandacht aan bevordering van sociale competenties.*

– De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de bevordering van sociale competenties.

6) Openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is: *De school schenkt aandacht aan de samenleving en de diversiteit daarin, en bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving.*

– De school vertoont een open en actieve opstelling naar de lokale en/of regionale omgeving en de samenleving, en brengt leerlingen daarmee in contact, ook voor wat betreft de diversiteit in de achtergrond van leeftijdgenoten, en de verscheidenheid aan godsdiensten, etniciteiten en culturen, opvattingen, leefwijzen en gewoonten.

– De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op het aanbrengen van competenties die bijdragen aan deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving; de school bevordert tevens de actieve deelname van leerlingen aan de samenleving.

7) Basiswaarden en democratische rechtsstaat: *De school bevordert basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat.*

– Het onderwijs van de school is niet in strijd met basiswaarden¹⁹ en corrigeert uitingen van leerlingen die daarmee in strijd zijn op systematische wijze.

– De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de overdracht van basiswaarden.

– 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 participeren, met inbegrip van kennis over de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting.

– De school bevordert dat leerlingen basiswaarden en de beginselen van een democratische samenlevingsvorm toepassen.

8) School als 'oefenplaats': *De school brengt burgerschap en integratie ook zelf in de praktijk.*

– De school biedt een leer en werk-omgeving waarin burgerschap en

integratie zichtbaar zijn, brengt die zelf in de praktijk en biedt leerlingen mogelijkheden om daarmee te oefenen.

6.2 Toezicht op burgerschap in regulier toezicht PO en VO

In het onderzoek naar de kwaliteitszorg zullen doorgaans ten minste de volgende aandachtspunten worden betrokken:

1. Visie en planmatigheid
2. Verantwoording
3. Resultaten
4. Risico's & strijdigheid met basiswaarden (onderdeel van 7).

In het onderzoek naar het aanbod, zoals als onderdeel van een Periodiek Kwaliteitsonderzoek, zullen doorgaans ten minste de volgende aandachtspunten worden betrokken:

5. Sociale competenties
6. Openheid naar de samenleving en diversiteit daarin
7. Basiswaarden en democratische rechtsstaat
8. School als 'oefenplaats'.

Afhankelijk van de situatie kunnen alle aandachtspunten of een selectie daaruit in het onderzoek worden betrokken.

6.3 Gefaseerd toezicht: eerste fase

Zoals aangegeven in § 4.2 is de inspectie voornemens het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van burgerschap gefaseerd uit te bouwen. De fasering heeft betrekking op de selectie van aandachtspunten die wordt gebruikt voor vaststelling van onderwijs dat, gegeven de in de wettelijke bepaling vervatte opdracht, van onvoldoende kwaliteit is. Wel worden alle aandachtspunten, op de in paragraaf 6.2 beschreven wijze, meegenomen in de bepaling van de stand van het onderwijs en de beschrijving daarvan in de schoolrapporten.

Deze werkwijze komt er op neer dat alle aandachtspunten onderdeel van het toezicht zijn, vanuit de stimulerende functie van het toezicht aandacht krijgen en in de rapportage en via periodieke monitoring op stelselniveau worden gerapporteerd. Een aantal aandachtspunten is tevens gekoppeld aan het oordeel over de kwaliteit van het onderwijs, opgeno-

men in het kwaliteitsprofiel van de school en wordt als zodanig vermeld op de kwaliteitskaart. De selectie van aandachtspunten die daarvoor in aanmerking komen wordt periodiek bijgesteld.

Invulling toezicht eerste fase (schooljaar 2006/2007)

De inspectie baseert haar oordeel over de kwaliteit van het onderwijs gericht op burgerschap en integratie op:

- aandachtspunt 4: risico's;
- aandachtspunt 7: onderdeel strijdigheid basiswaarden.

Deze oordelen worden vermeld in het kwaliteitsprofiel van de school.

De overige aandachtspunten worden betrokken bij de vaststelling van de stand van het onderwijs op de school en krijgen aandacht in het beschrijvende deel van het rapport dat de inspectie over het onderzoek op een instelling publiceert, mede afhankelijk van de ontwikkeling van het onderwijs op de school. Op basis hiervan wordt ook de ontwikkeling van het op burgerschap gerichte onderwijs op stelselniveau gerapporteerd.

Invulling toezicht in volgende fasen

In de tweede fase zullen naar verwachting vervolgens bovendien de volgende aandachtspunten bij het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs gericht op burgerschap en integratie worden betrokken:

- aandachtspunt 1: visie en planmatigheid;
- aandachtspunt 2: verantwoording;
- aandachtspunten 5-8: kwaliteit van het aanbod of nadere selectie daaruit.

De overige aandachtspunten krijgen in de tweede fase aandacht vanwege de vaststelling van de stand van het onderwijs op de school en komen in het beschrijvende deel van het schoolrapport aan de orde, mede afhankelijk van de ontwikkeling van het onderwijs op de school. De monitoring van de ontwikkeling van op burgerschap gericht onderwijs op stelselniveau vindt plaats op basis van deze aandachtspunten.

In de laatste fase zullen ten slotte alle aandachtspunten in het oordeel over de kwaliteit worden betrokken.

De bepaling van de selectie van aandachtspunten waarop de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs voor bevordering van burgerschap en integratie is gebaseerd vindt jaarlijks plaats en is mede gebaseerd op de ontwikkeling van dat onderwijs in de onderwijspraktijk.

¹ Wet van 9 december 2005, houdende opnemingswet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Stb. 2005, 678). De wet is op 1 februari 2006 in werking getreden (Stb. 2006, 36).

² De bepaling dat het onderwijs op structurele en herkenbare wijze aandacht besteedt aan het bestrijden van achterstanden, in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal, blijft hier verder buiten beschouwing. Het toezicht op de kwaliteit van het taalonderwijs en bestrijding van onderwijsachterstanden maakt reeds deel uit van het toezicht.

³ Tweede Kamer, 2004-2005, 29 666.

⁴ Tweede Kamer, 2004-2005, 29 666 nr. 10.

⁵ Tweede Kamer, 2004-2005, 29 666 nr. 6.

⁶ Tweede Kamer, 2004-2005, 29 666 nr. 3.

⁷ Zie Tweede Nota van Wijziging (29 666 nr. 6), pagina 3.

⁸ Tweede Kamer, 2004-2005, 29 959.

⁹ Stb. 678, 2005.

¹⁰ Besluit vernieuwde kerndoelen WPO, Stb. 2005, 551 en Stb. 2006, 139. Zie tevens www.minocw.nl/kerndoelen en <http://kerndoelen.kenninet.nl>

¹¹ Zie: Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, *Beweging in de onderbouw. Voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs*.

¹² Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs worden jaarlijks examenprogramma's vastgesteld.

¹³ De geciteerde tekst betreft de in latere instantie enigszins gewijzigde formulering. Het kerndoel zoals aanvankelijk geformuleerd door de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming luidde: 'De leerling leert actuele spanningen en conflicten in de wereld te plaatsen tegen hun achtergrond, en leert daarbij de grote onderlinge afhankelijkheid in de wereld, het belang van mensenrechten en de betekenis van internationale samenwerking te zien.'

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2005). *Maatwerk in dialoog*. Bijdragen van het onderwijs aan sociale veiligheid en sociale cohesie in de regio Uden-Veghel. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁵ Inspectie van het Onderwijs (2003). *Islamitische scholen nader onderzocht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁶ Inspectie van het Onderwijs (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; *Inspectie van het Onderwijs (2006). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁷ Vgl. Onderwijsraad (2002). *Samen leren leven. Verkenning onderwijs, burgerschap en gemeenschap*. Den Haag: Onderwijsraad; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹⁸ Vooruitlopend op de opdracht tot bevordering van burgerschap werden al voorlopige indicatoren voor burgerschap opgenomen in de toezichtkaders die in 2005 voor PO en VO werden vastgesteld.

¹⁹ De volgende basiswaarden worden onderscheiden:

Vrijheid van meningsuiting betekent dat je mag zeggen of schrijven wat je denkt, of tegen de opvatting van anderen in mag gaan. Iedereen mag dus ook zijn of haar geloof uitspreken, of zijn of haar mening aan anderen voorhouden. Daarbij moet je je wel houden aan de wet;

Gelijkwaardigheid betekent dat mensen van gelijke waarde zijn. Daarbij maakt het niet uit wat je denkbeelden zijn of wat je gelooft. Je hoeft niet te vinden dat die denkbeelden of gebruiken zelf waar-

devol zijn, maar wel dat mensen met andere denkbeelden en gebruiken niet minder waard zijn dan jij, of dan jouw groep;

Begrip voor anderen betekent dat je probeert te begrijpen waarom mensen of groepen bepaalde denkbeelden of gebruiken hebben: wat is de achtergrond daarvan en waarom is dat belangrijk voor een ander;

Verdraagzaamheid (ook wel tolerantie genoemd) betekent dat je de mening of het gedrag van een ander accepteert, ook al ben je het er helemaal niet mee eens. En het betekent ook dat je ieder de ruimte wilt geven om zo'n mening of zulk gedrag te hebben. Natuurlijk moet iedereen zich daarbij wel houden aan de wet;

Autonomie betekent dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Ieder is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk is. Daarbij moet je je wel houden aan de wet;

Het afwijzen van onverdraagzaamheid (ook wel intolerantie genoemd) is het tegenovergestelde van tolerantie. Onverdraagzaamheid betekent dat je vindt dat andere mensen of groepen, dingen waar jij het niet mee eens bent, niet zouden mogen denken of doen; en dat je het niet nodig vindt dat ieder de ruimte krijgt om zo'n mening of zulk gedrag te hebben;

Het afwijzen van discriminatie. Discriminatie betekent dat mensen of groepen bij anderen achtergesteld worden, of dat je vindt dat er voor mensen met andere denkbeelden of gebruiken niet zoveel ruimte hoeft te zijn, of dat die denkbeelden of gebruiken misschien zelfs verboden moeten worden.