

## 7.2

### Internationaliseren met ambitie betekent meer aandacht

---

#### voor kennis en inzicht

---

Henk Oonk

#### Bloeiperiode Europa in het onderwijs 1990 - 2006

Met het verschijnen van de nota *Grenzen Verleggen* in 1991<sup>5</sup> start een bloeiperiode met betrekking tot de aandacht voor Europa in het onderwijs. Deze ontwikkeling is met name zichtbaar geworden in het voortgezet onderwijs en in mindere mate in het basisonderwijs en de lerarenopleidingen. Drie belangrijke politieke ontwikkelingen in Europa zijn debet geweest aan deze bloei. Allereerst de revoluties in de Oostbloklanden met de val van de Berlijnse muur in 1989 en daarmee de ineenstorting van het communisme met als resultaat dat er in 2004 10 nieuwe lidstaten (inclusief Cyprus en Malta) zijn toegetreden tot de EU. Vervolgens de totstandkoming van de Europese Interne Markt die door Delors, de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie in de tweede helft van de tachtig is voorbereid en in 1993 in werking is getreden.

Het betrof het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Al eerder was in 1985 het Akkoord van Schengen tot stand gekomen over het achterwege laten van grenscontroles, waardoor de binnengrenzen stap voor stap werden afgeschaft. In februari 1992 werd het Verdrag van Maastricht aangenomen met daarin de onderwijsartikelen 126 en 127<sup>6</sup> en op 1 januari 2002 werd de euro ingevoerd. In het Verdrag werden de bestaande communautaire samenwerkingsvormen gecombineerd met puur intergouvernementele samenwerkingsvormen. Het Verdrag was daardoor een compromis tussen de aanhangers van een 'federaal' Europa en de lidstaten die niet verder wilden gaan dan een 'Europa der Staten' of 'Vaderlanden'.

Artikel 149 (voorheen artikel 126) vormt de juridische basis van het EU-optreden op onderwijsgebied waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaat is vastgelegd en de EU de samenwerking mag aanmoedigen en zo nodig de nationale activiteiten mag ondersteunen en aanvullen. In mijn proefschrift<sup>7</sup> uit 2004 heb ik deze samenwerking gekarakteriseerd als een bipolaire ontwikkeling: "Ook hier zien we een voortdurende strijd tussen de voorstanders van het streven naar een Europees onderwijsbeleid en vertegenwoordigers van lidstaten die dit beleid zoveel mogelijk in eigen hand willen houden, zonder overigens alle activiteiten te willen blokkeren" (p.27).

In dezelfde periode 1990 tot 2006 wordt er actief overheidsbeleid gevoerd op het terrein van Europa in het onderwijs, mede gesteund door EU-initiatieven. Na de nota *Grenzen Verleggen* van minister Ritzen heeft het Ministerie van OCW vele nota's, notities en brieven geschreven aan de Tweede Kamer. In 1997 verschijnt *Onbegrensd talent* met als uitgangspunt de wereld van vandaag die steeds meer op een *global village* lijkt. In 1999 verschijnt *Kennis: geven en nemen* en ten slotte in 2001 *Onderwijs voor wereldburgers*.

Daarna is het onderwerp onderhevig aan decentralisatie: de overheid wil vanuit de wens onderwijsinstellingen meer autonomie te verlenen, de invulling van internationalisering aan hen overlaten. Het onderwerp wordt nu behandeld in diverse koersdocumenten. Wel heeft minister Van der Hoeven in 2004 tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU een flinke impuls gegeven aan Europa in het onderwijs.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991). *Grenzen verleggen: nota internationalisering van het onderwijs*. 's-Gravenhage: SDU Uitgeverij.

<sup>6</sup> Deze artikelen zijn later in het Verdrag van Amsterdam omgevormd tot artikel 149 en 150.

<sup>7</sup> Oonk, G.H. (2004). *De Europese integratie als bron van onderwijsinnovatie: een onderzoek naar de betekenis en de resultaten van de internationalisering in het voortgezet onderwijs in Nederland*. Alkmaar: Europees Platform voor het Nederlandse Onderwijs.

<sup>8</sup> Internationaliseringsagenda voor het onderwijs, 2006-2011 (2005). Den Haag: Onderwijsraad.

Ook de Onderwijsraad heeft in deze periode verschillende waardevolle adviezen het licht doen zien, die ook zeker het overheidsbeleid hebben beïnvloed. We noemen de reactie van de Raad op de nota *Onbegrensd talent* uit 1997, waarin de Onderwijsraad waardering heeft voor hetgeen er op het gebied van internationalisering in gang is gezet, echter de beschikbare evaluatiegegevens vormen een te magere basis voor beslissingen over vervolgstappen. Daarbij zijn de doelstellingen van internationaliseringsactiviteiten vaak niet voldoende helder.<sup>9</sup> Daarna verschijnen vanaf 2003 tot 2006 *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs, Onderwijs en Europa. Europees burgerschap, Onderwijs in Europa. Europese invloeden in Nederland, Internationaliseringsagenda* en ten slotte in 2006 *Internationale leerwegen en het internationale baccalaureaat*.

In het Advies van de Onderwijsraad uit 2004, getiteld *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap* worden zeer concrete voorstellen gedaan. Scholen hebben een belangrijke taak bij het bevorderen van de Nederlandse en de Europese identiteit. De oriëntatie op Europa moet daarom in de meeste onderwijsprogramma's groter worden. Scholen moeten kennis over Europa overdragen en leerlingen vaardigheden bijbrengen waarmee zij in Europa en in de rest van de wereld goed kunnen functioneren. De raad pleit daarom voor ontwikkeling van een 'Europa competentie', een certificaat dat onder meer aantoont dat leerlingen ten minste twee vreemde talen spreken en kennis van Europese instituties hebben.<sup>10</sup>

Ook vanuit de Europese Commissie worden aanvullende onderwijsactiviteiten voorgesteld, aanvankelijk binnen het Socratesprogramma I dat loopt van 1995 tot 1999 en daarna via Socrates II van 2000-2006.

Binnen deze programma's vormen de Comenius-schoolpartnerschappen een belangrijk onderdeel. In het eerste Socratesprogramma worden de volgende overwegingen naar voren gebracht.<sup>11</sup> De Europese dimensie in het onderwijs is gebaseerd op het culturele erfgoed van de lidstaten teneinde bij leerlingen en studenten het besef van de Europese identiteit te versterken, hen voor te bereiden op deelneming aan de economische en sociale ontwikkeling van de Europese Unie, hen bewust te maken van de voordelen en uitdagingen daarvan, hun kennis van de Europese Unie en haar lidstaten te verbeteren en hen te doordringen van het belang van de samenwerking tussen de lidstaten en andere landen in Europa en in de wereld.

Dit alles past ook binnen de Lissabonstrategie die door de Europese Raad in 2000 is vastgesteld. In een vlaag van groot optimisme wordt meegedeeld dat in 2010 de Europese Unie streeft de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te zijn die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechter sociale samenhang. Dit is een vorm van intergouvernementele samenwerking, niet gebaseerd op de artikelen 149 en 150. Men hanteert de methode van de 'open coördinatie'. In deze context zijn er dertien doelstellingen geformuleerd op het terrein van onderwijs en opleiding.<sup>12</sup>

Het komt regelmatig voor dat er beleid wordt geformuleerd en er allerlei nota's en notities verschijnen, maar dat de uitvoering op zich laat wachten of moeizaam op gang komt. Het bijzondere is dat bij de internationalisering van het onderwijs van meet af aan is gestart met allerlei programma's die door de scholen met veel enthousiasme ten volle zijn benut. Met 'Grenzen verleggen' zijn leerlingenuitwisselingsprogramma's, studiebezoeken voor leraren en samenwerkingsprojecten met buurlanden mogelijk gemaakt.

Daarnaast werd er een opening geboden om tweetalig onderwijs te starten, een onderwijsconcept dat in de jaren daarna tot heden een succesvolle onderwijsvernieuwing is gebleken.<sup>13</sup> In de volgende jaren zijn tal van initiatieven toegevoegd aan de eerste serie activiteiten, we noemen er enkele: ontwikkeling van lesmaterialen, vroegtijdig vreemdetalenonderwijs, eTwinning (online community voor leraren en leerlingen van scholen in heel Europa), Elos (omvangrijk programma van internationale activiteiten in het voortgezet onderwijs), taalassistenten en certificering van vreemde talen via Cambridge, Anglia, Goethe en Delf.

### Eerste resultaten en overtrokken ambities van de Europese Unie

In de verschillende nota's zoals hiervoor genoemd, zijn de volgende doelstellingen te traceren. Het gaat het om de uitwisseling van leerlingen, studenten en docenten, de innovatie van het onderwijs op het gebied van de didactiek, vakkennis, gezamenlijke ontwikkeling van curricula, lesmaterialen en bi-diplomerings. Er wordt gekozen voor een brede internationale oriëntatie en minder voor een duidelijk Europees perspectief. Tevens worden genoemd de internationale

<sup>9</sup>Advies Onderwijsraad van 6 juni 1997 ten aanzien van de Nota *Onbegrensd talent* (1997). Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>10</sup>Onderwijs en Europa: Europees burgerschap (2004). Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>11</sup>Besluit (1995) nr. 819/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 1995 tot instelling van het communautaire actieprogramma Socrates (1995). In: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen: wetgeving, vol.38 (1995) nr. L87 (20-4-1995), p. 10-24.

<sup>12</sup>Onderwijs en opleiding in Europa: verschillende stelsels, dezelfde doelstellingen voor 2010 (2010). Luxemburg: Europese Commissie, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

<sup>13</sup>Koster, A. & L. van Putten (2014). *Passie voor tweetalig onderwijs: een geschiedenis van 25 jaar succesvol onderwijs vernieuwen*. Haarlem: Europees Platform.

dimensie van de kerndoelen, de vaststelling van examenonderwerpen, het belang van tweetalig onderwijs en partnerschappen. De actieve kennis van vreemde talen is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van internationale samenwerking. Er wordt gesteld dat het belang van internationalisering voor het onderwijs sterk zal blijven toenemen door ontwikkelingen als globalisering van de samenleving, de toegenomen invloed van de Europese Unie en de 'multiculturele' samenleving in Nederland.

In een eindverslag over het eerste onderwijsprogramma stelt de Europese Commissie dat de talrijke doelstellingen die in 1995 zijn geformuleerd te vaag zijn gedefinieerd en het daarom moeilijk is een totaalbeeld te krijgen van de bereikte resultaten.<sup>14</sup> In het algemeen heeft het programma volgens de Commissie meer bijgedragen tot de ontwikkeling van het begrip Europees burgerschap dan tot de versterking van de Europese dimensie in studies als zodanig: met name in het schoolonderwijs moet op dat onderdeel nog veel gebeuren (p.7). Het onderwijs te bevorderen van de minst onderwezen talen in het kader van de culturele diversiteit is nauwelijks bereikt en het Engels wordt bevoordeeld door het feit dat deze taal de status heeft van de meest gebruikte taal voor internationale communicatie (pp.8-9). Sommige plannen leken meer gestoeld op de behoefte het iedereen naar de zin te maken dan op de realiteit. De Commissie betreurt het dat ze 'mobiliteit' als een doelstelling heeft opgenomen omdat mobiliteit geen doel op zich is, maar een middel moet zijn tot bijvoorbeeld de ontwikkeling van Europees burgerschap.

In 2000 wordt besloten tot de tweede fase van Socrates.<sup>15</sup> Wat opvalt is dat wordt vastgesteld dat de doelstellingen van de voorgenomen actie betreffende de bijdrage van de Europese samenwerking aan onderwijs van hoog gehalte niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en dat daarom de Gemeenschap deze maatregelen beter kan uitvoeren. Dit tweede programma wordt dus in een veel bredere context geplaatst: het programma draagt bij tot de bevordering van een Europa van de kennis via de ontwikkeling van de Europese dimensie op het gebied van onderwijs en opleiding door het bevorderen van levenslang leren. Het ondersteunt de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en bekwaamheden die een actief burgerschap en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt kunnen bevorderen (artikel 1.3).

Wat betreft de Europese Unie kan worden geconcludeerd dat de Lissabonstrategie in het algemeen en die van het onderwijs in het bijzonder veel te hoog gegrepen waren. De Europese Commissie spreekt van een historische overeenkomst, maar beter is te spreken van overtrokken ambities. De EU was in 2010 zeker niet de meeste concurrerende economie in de wereld en het is ook de vraag of dat wenselijk zou zijn. Waarom zouden alle lidstaten dezelfde onderwijsdoelstellingen moeten nastreven, want is er niet een groot verschil tussen Noord- en Zuid-Europa en West- en Midden-Europa? Het Centraal Planbureau stelde in 2010 dat een aantal doelen wel zijn gehaald, maar het niet is vast te stellen dat die zijn toe te schrijven aan de Lissabonstrategie.

In mijn proefschrift uit 2004 heb ik ten aanzien van de hiervoor beschreven bloeiperiode het volgende geconcludeerd (p.276, 277, 278). De internationaliseringsactiviteiten die op Nederlandse scholen worden uitgevoerd heeft de kennis over de landen van de EU, hun relaties en de Europese ontwikkelingen in algemene zin, zoals die te vinden zijn in de kerndoelen, de examenprogramma's en schoolboeken meer tot leven gebracht. Deze nieuwe werkwijzen in de vorm van gezamenlijke onderwijsprojecten, verblijf in gastgezinnen, lessen op partnerscholen, ontmoetingen met Europese medeleerlingen en leraren, het werken met taalassistenten, tweetalig onderwijs, contacten via ict en communicatie in een vreemde taal hebben voor leerlingen de leerstof verlevendigd en er nieuwe dimensies aan toegevoegd.

De internationaliseringsactiviteiten zoals die via de verschillende programma's worden uitgevoerd, bereiken een groot deel van het voortgezet onderwijs in Nederland: in 2002 participeerde bijna 70% van het voortgezet onderwijs in een of meerdere programma's; dat was in het primair onderwijs 6%. De school- en leerlingkenmerken van de onderzoeksgroepen laten zien dat er relatief meer scholen in de middelgrote steden programma's uitvoeren dan in de sterk stedelijke gebieden. Niet alle leerlingen van die scholen doen mee; van de participerende leerlingen maakt de verdeling van 80% havo/vwo en 20% vmbo duidelijk in welke sectoren de meeste mogelijkheden worden benut. Deze spreiding is een tamelijk constante gelet op bijna dezelfde uitkomsten in een inventarisatie eind jaren tachtig. De geringere belangstelling onder vmbo-scholen heeft ook te maken met de lengte van de schoolperiode: de meeste uitwisselingen vinden plaats in het vierde schooljaar, een vmbo-leerling doet dan examen, terwijl de havo-leerling nog

<sup>14</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001). Eindverslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van het Socrates-programma 1995-1999. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2001. -31 p.- (COM(2001)75 definitief).

<sup>15</sup> Besluit (2000) nr. 253/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 januari 2000 tot vaststelling van de tweede fase van communautaire actieprogramma op onderwijsgebied 'Socrates'. In: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen: wetgeving, vol.433 (2000) nr.L28 (3-2-2000), p.1-15.

een jaar en de vwo-leerling nog twee jaar heeft te gaan. Het zal dus niet eenvoudig zijn om deze spreiding te veranderen.

De hypothese van Ultee dat een groeiende Europese integratie zal leiden tot grotere culturele verschillen in de lidstaten zelf, is door Dronkers verder uitgewerkt met betrekking tot het tweetalig onderwijs. De door hem voorspelde groei van dit type onderwijs als gevolg van het feit dat de bovenlaag deel wil uitmaken van een zich ontwikkelende Europese kosmopolitische cultuur is juist gebleken. Mijn empirisch onderzoek bevestigt het onderscheid tussen vwo en vmbo: de vwo-leerlingen hebben meer profijt van de huidige internationaliseringsprogramma's dan de vmbo-leerlingen, waardoor de afstand tussen deze twee onderwijstypen wordt vergroot.

De coördinatoren internationalisering en de docenten vinden de verschillen tussen de Europese landen qua cultuur, taal, ander onderwijssysteem, manier van leven onderwijskundig belangrijker en interessanter dan de onderwerpen die te maken hebben met de Europese integratie. Deze benadering ligt in eerste instantie voor de hand, omdat de verschillen onmiddellijk opvallen en ook voor leerlingen gemakkelijker zijn vast te stellen dan de gemeenschappelijke elementen die niet onmiddellijk zichtbaar zijn en meer gecompliceerd van aard. Bij uitwisselingen maken leerlingen immers in eerste instantie kennis met een ander land en dat geldt bij studiebezoeken voor docenten eveneens; een confrontatie met de werkelijkheid van het gemeenschappelijke Europa is meestal niet aan de orde.

De analyse van de kerndoelen en de schoolboeken in de basisvorming heeft geleid tot de conclusie dat de Europese thema's redelijk goed aan de orde worden gesteld. Het is opvallend dat in het vwo, ook vanwege een leerjaar meer dan het havo, de extra thema's geen betrekking hebben op een, aan de Europese integratie gerelateerd onderwerp, maar op andere thema's met een (beperkte) internationale dimensie.

#### **Europese financiële en politieke stormen in de periode na 2006**

Waar de bloeiperiode gekenmerkt werd door indrukwekkende Europese politieke ontwikkelingen en in het kielzog daarvan door betekenisvolle onderwijsontwikkelingen op het terrein van Europa in de school, in de periode daarna schudde deze nog prille politiek-economische structuur in de EU op zijn grondvesten. In dit onderdeel refereer ik aan mijn artikel uit 2014 *The European Cooperation is facing new challenges - some impact on citizenship education in the Netherlands* en voeg er een aantal nieuwe elementen aan toe.<sup>16</sup>

De financiële crisis start in de zomer van 2007, bereikt het hoogtepunt in het najaar van 2008 met een uitloop tot 2011, culminerend in drastische bezuinigingen wat Nederland betreft door het kabinet Rutte II in de periode 2012-2017. Er wordt wel gesproken van de ernstigste financiële crisis sinds de Grote Depressie in de jaren dertig. Tussen 2010 en 2012 moeten nieuwe financiële instrumenten worden ingezet om de eurolanden te ondersteunen, waarbij Griekenland wel het hoofdpijndossier mag worden genoemd.

In september 2013 hadden Oostenrijk (4,9%) en Duitsland (5,2%) de laagste werkloosheidscores en Griekenland (27,6%) en Spanje (26,6%) de hoogste. De jeugdwerkloosheid was echter nog dramatischer, in Griekenland (57,3%), Spanje (56,5%) en Kroatië (52,8%). Het is geen wonder dat deze dramatische cijfers mede hebben geleid tot politieke debatten en spanningen rondom fundamentele thema's als migratie, vrij verkeer van werknemers, uitbreiding van de EU, de groei van populistische partijen en de discussie over de plaats van de Natiestaat binnen de context van de voortgaande Europese integratie.

Uit de bijdragen in de vorige hoofdstukken wordt duidelijk dat deze ontwikkelingen zich tot heden hebben voortgezet en dat met name de vluchtelingen- en migrantencrisis uit 2015 en de continuering daarvan, zij het op beperktere schaal, heeft geleid tot heftige discussies en tot een groei van euro-sceptische populistische partijen die ook deel uitmaken van verschillende regeringen in de lidstaten van de EU. Deze zeer sterk gewijzigde politieke situatie zal ook gevolgen hebben voor het onderwijs wat betreft de inhoud van de Europese en internationale oriëntatie binnen de verschillende vakken in het basis- en voortgezet onderwijs alsmede bij de lerarenopleidingen.

<sup>16</sup> Oonk, G.H. (Henk) (2014). The European cooperation is facing new challenges - some impact on citizenship education in the Netherlands. In: Oonk, G.H.(Henk), Kontogian-nopolou-Polydorides, G., Lange, D. & Y. Papadiamantaki (Eds.). *Young Europeans in an era of crisis: Citizenship education in a new perspective*. Journal of Social Science Education, Volume 13, Number 3, Fall 2014. Sowi-online e.V.

### Beleidsstille en minder financiële mogelijkheden voor scholen

Waarschijnlijk als gevolg van de politieke en economische situatie hebben de onderwijsministers in de periode vanaf 2006 geen internationaliseringsnota gepubliceerd. Dat gold zowel voor de kabinetten Balkenende III en IV en Rutte I, II en tot heden III. Pas met het verschijnen van het advies van de Onderwijsraad *Internationaliseren met ambitie*<sup>17</sup> in 2016 is na tien jaar beleidsstille weer een begin gemaakt met het nadenken over de toekomst van dit onderwijssterrein.

In deze periode gaan de internationaliseringactiviteiten in het primair en voortgezet onderwijs gewoon door, zij het na 2006 als gevolg van bezuinigingen op een lager peil. Werden er in 2003 nog voor ongeveer € 8.000.000 aan financiële toekenningen gedaan exclusief de uitvoeringsmiddelen<sup>18</sup>; in een overzicht uit 2015 lezen we dat EP-Nuffic ongeveer € 5.000.000 aan mobiliteitsmiddelen ontvangt en aan doelsubsidies voor overige projecten exclusief de uitvoeringsgelden.<sup>19</sup> Dat is een daling van € 3.000.000; de scholen hebben dus minder te besteden. In ditzelfde overzicht wordt een scala aan activiteiten genoemd die op scholen en opleidingen plaatsvindt, gerubriceerd onder de rubrieken vreemde talen, Europese en internationale oriëntatie en programma's, netwerken en kwaliteit internationalisering. Naast de verschillende Nederlandse programma's loopt ook het EU-programma Erasmus+.

Hoe staat het met de publieke opinie inzake de Europese Unie in de periode 2006-2011? In 2007 had 57% van de respondenten in de 28 lidstaten vertrouwen in de EU, in 2013 was dat percentage gedaald tot 31%. Deze zeer sterke daling had vooral te maken met de financiële crisis. Kijken we naar de Eurobarometer in het voorjaar van 2018 dan zien we een percentage van 42% dat vertrouwen heeft, een stijging dus ten opzicht van 2013, maar nog lang geen meerderheid. De belangrijkste thema's waar Europeanen zich zorgen over maken, zijn op dit moment in volgorde van belangrijkheid: immigratie, terrorisme, de economische situatie, de staat van de publieke financiën en werkloosheid.<sup>20</sup>

#### Veel activiteiten op scholen maar resultaten kennis en inzicht zijn mager

Tussen 2006 en 2011 is een aantal onderzoeken uitgevoerd die hier heel kort worden samengevat. De meest relevante gegevens zijn afkomstig van de *International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)*, een onderzoek waaraan 38 landen uit met name Europa, Azië en Latijns-Amerika hebben deelgenomen in de jaren 2006-2009. In het kader van dit onderzoek is ook een Europese module uitgevoerd in 24 Europese landen onder 75.000 14-jarige leerlingen, 35.000 leraren en 3.000 scholen. In Nederland hebben 67 scholen en 1.964 leerlingen hier aan deelgenomen.<sup>21</sup>

Kijken we naar de feitenkennis over de Europese Unie onder de Nederlandse leerlingen dan zijn de volgende uitkomsten zichtbaar (p.191):

- Kennis over instellingen van de EU: vmbo 16% niets; 55% een beetje; 25% redelijk veel en 5% veel. Voor havo/vwo zijn de percentages 14%, 61%, 22% en 3%.
- Kennis over de wetten en het beleid van de EU: vmbo 20% niets; 53% een beetje; 23% redelijk veel en 5% veel. Voor havo/vwo zijn de percentages 15%, 59%, 22% en 4%.
- Kennis over de euro: vmbo 8% niets; 25% een beetje; 47% redelijk veel en 20% veel. Voor havo/vwo zijn de percentages 4%, 20%, 53% en 24%.

Beschouwen we 'niets' en 'een beetje' als onvoldoende, 'redelijk veel' als voldoende en 'veel' als goed dan ontstaan de volgende cijfers. Kennis over de Europese Unie onder de vmbo-leerlingen: 59% onvoldoende, 31% voldoende en 10% goed. De havo/vwo-leerlingen scoren als volgt: 57% onvoldoende, 32% voldoende en 10% goed. Bij het vmbo scoort het merendeel van de leerlingen onvoldoende en datzelfde geldt ook voor de havo-vwo-leerlingen. Echter je kunt ook zeggen dat de vmbo-leerlingen relatief beter scoren dan de havo/vwo-leerlingen gezien de verschillende niveaus van de twee sectoren.

Worden deze uitkomsten vergeleken met de andere 23 Europese landen dan scoren Finland en Denemarken het hoogst, staat Nederland op plaats 18 in de scorelijst, net voor Malta, Litouwen, Griekenland, Luxemburg, Bulgarije en Cyprus. Ook hier dus een matige uitkomst voor Nederland.

<sup>17</sup> *Internationaliseren met ambitie (2016)*. Den Haag: Advies Onderwijsraad.

<sup>18</sup> *BISON Monitor (2003)*. Beraad Internationale Samenwerking Onderwijs Nederland. Den Haag: Nuffic.

<sup>19</sup> Oonk, G.H. (2015). *Startdossier Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2015-2020*, p.19. Hannover: Institut für Politische Wissenschaft, Agora Politische Bildung, Leibniz Universität Hannover.

<sup>20</sup> *Standard Eurobarometer 89 - Spring 2018, Public opinion in the European Union, first results*. Brussels: European Union.

<sup>21</sup> Maslowski, R., van der Werf, M.P.C., Oonk, G.H., Naayer, H.M. en M.M. Isac. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen.

In hetzelfde onderzoek zijn ook houdingen en interesses van de leerlingen onderzocht (zie ook publicatie voetnoot 12). Gevraagd naar de reactie op de stelling "Ik zie mijzelf allereerst als een burger van Europa en daarna als een burger van mijn land", scoren de Nederlandse leerlingen het laagst van alle Europese leerlingen: slechts 20% ziet zichzelf eerst als Europeaan en dan als Nederlands burger. Landen met de grootste steun voor gelijke rechten voor migranten zijn Bulgarije, Luxemburg en Zweden, landen met de laagste steun zijn Vlaanderen, Engeland en Nederland. Steun voor het vrij verkeer van burgers om te reizen en te werken in Europa wordt door 90% van de Europese leerlingen gesteund, in Nederland 79%; de verschillende culturen bij elkaar brengen: Europees gemiddelde 76%, in Nederland 71%; Europese samenwerking is goed voor de economie, Europees gemiddelde 70% en Nederland 68%.

Kijkend naar deze cijfers zou je denken dat de Nederlandse leerling nogal kritisch is ten aanzien van de nationale en Europese instituties, echter de Nederlandse leerlingen scoren hoger dan het Europees gemiddelde: Nationale regering, ICCS 61%, Nederlandse score 70%; Gemeente, ICCS 65%, NL-score 75%; Nationale parlement, ICCS 52%, NL-score 65%; VN, ICCS 65%, NL ook 65%; Europese Commissie, ICCS 58%, NL-score 62%; Europees Parlement, ICCS 59% en NL-score 67%.

Kijkend naar de kennisuitkomsten moet worden geconcludeerd dat dit vertrouwen niet is gebaseerd op meer kennis en inzicht dan bij andere Europese leerlingen, maar op een soort algemeen vertrouwen in de Nederlandse overheidsinstanties.

**Hoe de kwaliteit van de Europese en internationale oriëntatie in het onderwijs te verbeteren**  
Eerder is vastgesteld dat na 10 jaar beleidsstilte (tussen 2006 en 2016) de Onderwijsraad eind mei 2016 een nieuw Advies heeft uitgebracht *Internationaliseren met Ambitie* (zie voetnoot 13). In dit laatste onderdeel van het artikel ga ik nader in op het Advies van de Onderwijsraad van 2016 en verwijst waar nodig naar de beleidsreactie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- **Maatschappelijke achtergrond mag scherper en meer Europees**

Het is op zijn minst verrassend dat de Onderwijsraad bij het schrijven van dit advies in de tweede helft van 2015 en de eerste helft van 2016 een aantal maatschappelijke thema's opsomt zoals klimaatverandering, terrorisme en monetair beleid, maar vergeet de migratie- en vluchtelingencrisis te noemen die in 2015 op zijn hoogtepunt was en die heeft geleid tot meer euro-sceptisch populisme, meer nationalisme en meer kritiek op de islam in bijna alle Europese landen. De globalisering wordt als een natuurverschijnsel beschreven, terwijl het vooral een bron van discussie is over degenen die profiteren en degenen die de verliezers zijn.

Ook is er geen aandacht voor de gevolgen van de financiële crisis in de vorm van enorme bezuinigingen, steunoperaties aan vooral Zuid-Europese landen, grote werkloosheid en dan met name jeugdwerkloosheid waardoor onder grote delen van de bevolking de animo voor nog meer Europese samenwerking sterk is verminderd. Überhaupt is er onvoldoende aandacht voor de specifieke Europese context die van een geheel andere orde is (met wetten, regelgeving, verkiezingen en een Europees Gerechtshof) dan de brede internationale component.<sup>22</sup>

- **De doelstelling moet concreter en eenvoudiger**

Het begrip 'internationaal competent' is redelijk vaag in het Advies en tegelijk is het niet nodig dit begrip uit te splitsen in vijf aspecten voor het basis- en voortgezet onderwijs; ze kunnen zonder problemen worden teruggebracht tot drie aandachtspunten: kennis, communicatie en samenwerking. En dan is het ook verstandig het aspect 'communiceren in een internationale context' te laten voor wat het is en gewoon te spreken van 'vreemdetalenonderwijs'.

Het al eerder ontwikkelde begrip 'Europese en internationale oriëntatie (EIO)' is beter bruikbaar: 'Onder de Europese en internationale oriëntatie van een school of opleiding en van leerlingen en studenten verstaan we het geheel aan onderwijsactiviteiten dat ten doel heeft specifieke kennis, inzicht en vaardigheden bij te brengen met betrekking tot Europese en internationale ontwikkelingen'. Het EIO-concept is een tweeluik met elk twee componenten. Het ene luik gaat over de inhoud en het andere over de methode. Het inhoudelijk luik bevat aandacht voor Europa en de wereld en is een combinatie van kennis en activiteiten. Het methodisch luik kent het element EIO-leerlijn en de verbinding met bestaande vakken (zie artikel voetnoot 15, p. 26). Het EIO-begrip wordt op veel scholen voor voortgezet onderwijs toegepast.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> OR-advies, pp. 11,12,13.

<sup>23</sup> OR-advies pp.17-21.

- **Interessante EIO-lessen door leraren brengen veel meer leerlingen in aanraking met de Europese en internationale ontwikkelingen**

Het is jammer dat de Onderwijsraad niet uitlegt dat gezien de leeftijd internationaliseren op een basisschool lastiger is uit te voeren dan in het voortgezet onderwijs, zeker als de nadruk ligt op mobiliteit en buitenlandse ervaringen. Het minder participeren in het vmbo in vergelijking met het havo/vwo heeft onder meer te maken met de latere beroepsmogelijkheden en vooral met de leeftijd (in de leeftijdsgroep 14-16 is er weinig verschil); vwo-leerlingen kunnen later bij studie en beroep meer profiteren van de europeanisering/internationalisering dan vmbo-leerlingen.

Terecht beschrijft de Raad dat scholen ook werken aan de opbouw van internationale netwerken en schoolpartnerschappen en hoewel het organiseren van dergelijke activiteiten valt toe te juichen, hebben ze vaak een gering bereik en is het relatief duur en voor een beperkt deel van de leerlingen uitvoerbaar. Scholen besteden ook enige aandacht aan het internationaliseren van leerinhouden. Daarbij gaat het om wereldoriëntatie en om de internationale dimensies in zaakvakken. Bij veel scholen blijft dit aspect achter ten opzichte van het onderwijs in vreemde talen. Er is veel ruimte voor een eigen (beperkte of eenzijdige) invulling. Daardoor bestaan er grote verschillen in intensiteit, focus en aanpak.<sup>24</sup>

Dit gegeven is in feite leidend bij alle EIO-activiteiten en vandaar het belang om meer de nadruk te leggen op EIO in de lesstof waardoor veel meer leerlingen kunnen kennismaken met de Europese en internationale ontwikkelingen.

- **Inbedding van EIO in het leerplan**

De Onderwijsraad stelt in Aanbeveling 1 dat het nodig is veel aandacht te besteden aan de internationalisering van het curriculum (men gebruikt om onbegrijpelijke redenen de Engelse term *internationalisation at home*). Ook wordt gewezen op het belang om internationale thema's op te nemen in de kerndoelen en examenprogramma's. Echter er bestaan al sinds 2006 prima omschrijvingen van Europese en internationale thema's in de kerndoelen, maar het is mogelijk dat als gevolg van nieuwe ontwikkelingen in het kader van Curriculum.nu deze kerndoelen verdwijnen. Naast Engels zijn de buurtalen Duits en Frans van belang om economisch potentieel te benutten, politieke samenwerking te faciliteren en culturele rijkdom aan te bieden. Het zijn gangbare talen in het kader van Europese samenwerking, binnen internationale organisaties en in regio's zoals Oost-Europa en Noord- en West-Afrika. Helaas worden er geen praktische voorstellen gedaan over hoe deze wensen te realiseren.

Het aansluiten bij de leefwereld van jongeren in de omgeving van de school met het doel ze gemotiveerder te maken voor EIO-ontwikkelingen, kan ook leiden tot stevige discussies en niet altijd tot meer Europese oriëntatie, maar een meer nationale oriëntatie. Het is jammer dat ook hier de Raad niet wijst op de problematische aspecten van integratie in delen van de Nederlandse samenleving, naast plekken waar dat wel goed gaat.

Ten slotte wordt voorgesteld in de onderbouw het vak maatschappijleer aan te bieden met een versterkte aandacht voor internationale en Europese politiek, internationale organisaties, et cetera. Als de leraren in gezamenlijk overleg gebruikmaken van de kerndoelen mens- en maatschappij dan liggen er tal van mogelijkheden om maatschappelijke, geografische, historische en economische EIO-thema's te behandelen in combinatie met de vreemde talen.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> OR-advies pp.22-28.

<sup>25</sup> OR-advies pp.29-36.

<sup>26</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de TK (24 maart 2017). *Beleidsreactie op het advies 'Internationaliseren met ambitie' van de Onderwijsraad.*

In de korte beleidsreactie van 24 maart 2017<sup>26</sup> delen de minister en de staatssecretaris mee dat ze de hoofdboodschap onderschrijven en op verschillende onderdelen al het nodige doen. Eventuele nieuwe ontwikkelingen zullen worden gekoppeld aan het proces van curriculumherziening dat op dit moment gaande is.

- **Verdiepende varianten**

Het is wonderlijk dat de Raad op diverse plekken waarschuwt voor kansenongelijkheid en dan nu toch een scherpe tweedeling wil bevorderen, door bij het eindexamen tweetalig onderwijs de mogelijkheid te bieden een vak in een vreemde taal af te ronden en zelfs de vreemdetaalexamens niet meer te toetsen via het centrale Nederlandse examen, maar via een internationaal gecertificeerd diploma. Deze visie moet niet ondersteund worden, want hiermee komen uitstekende leerlingen los te staan van de Nederlandse samenleving en ontstaat er een

eiland van onderwijsglobalisering. Het zou ook het overheidsbeleid ondergraven om migranten te laten integreren in de Nederlandse samenleving. Immers als een kleine groep een deel van het eindexamen in een vreemde taal (Engels) mag doen, dan kunnen ook andere kleine groepen voorstellen een deel van het eindexamen in bijvoorbeeld het Turks of Arabisch/Marokkaans te doen.

Veel beter is uiteraard om die goede leerlingen het gewone Nederlandse centraal examen te laten doen en daar bovenop extra certificaten te laten halen. Engeland, Frankrijk en Duitsland bieden hiervoor volop mogelijkheden. Op die manier krijgt Nederland een beroepsbevolking met een bovengemiddeld tot (zeer) hoog niveau zoals de Onderwijsraad zelf beschrijft.<sup>27</sup> In de hiervoor besproken beleidsreactie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt meegedeeld dat de bewindslieden niet positief staan tegenover het voorstel tto-leerlingen de mogelijkheid te bieden het centraal examen in een vreemde taal af te leggen. Men ziet grote problemen om de vereiste gelijkwaardigheid van deze examens ten opzichte van Nederlandse examens te garanderen.

- **Verbetering van de EIO-elementen bij de opleiding van docenten is cruciaal**

Ten slotte wordt ingegaan op de laatste, derde aanbeveling van de Raad, de verbetering van de randvoorwaarden, met allereerst aandacht voor de opleiding van leraren, een gebied waar nog heel veel verbeteringen mogelijk zijn. Waar leraren wat betreft de vaardigheid in de Engelse taal zich kunnen richten op de ERK-niveaustandaarden en objectieve toetsing mogelijk is, denkt men bij de andere aspecten van internationalisering aan de portfoliobenadering.

Al tientallen jaren wordt er aandacht gevraagd voor de verbetering van de lerarenopleidingen voor wat betreft de Europese en internationale oriëntatie en in algemene zin hebben deze voorstellen weinig succes gehad, uitzonderingen daargelaten. De lerarenopleidingen behoren tot de belangrijkste sectoren van het onderwijs en het blijft onbegrijpelijk dat de overheid op dat terrein niet veel meer stimulerend en sturend is opgetreden en optreedt.

Ook de Onderwijsraad zou dit krachtiger moeten bevorderen, want waarom bijvoorbeeld wel objectieve toetsing bij het Engels en niet bij EIO. Wat het lesmateriaal betreft, wordt van overheidswege stimulering verwacht, maar dat zal in het licht van de vrijheid van onderwijs moeilijk liggen. Echter praktisch gesproken hebben netwerken van scholen de middelen om met elkaar en met hulp van experts interessant lesmateriaal te ontwikkelen, alhoewel in de praktijk is gebleken dat scholen daartoe niet altijd bereid zijn.<sup>28</sup>

### **Eindconclusies**

De Europese en internationale oriëntatie (EIO) kan worden verbeterd door gebruik te maken van de huidige turbulente ontwikkelingen in Europa als aanknopingspunt voor gedegen lessen en interessante activiteiten binnen het raamwerk van de pedagogische driehoek: een balans tussen het belang van de leerling, leraar en leerstof.<sup>29</sup> Door per leerjaar de verschillende EIO-thema's in een hiërarchische opbouw binnen de verschillende vakken te behandelen, gecombineerd met uitwisselingen en andere EIO-activiteiten, ontstaat een verantwoord EIO-leerplan. Met een regelmatige toetsing van de leerstof en de samenstelling van een portfolio voor wat betreft de activiteiten, zal de kwaliteit van EIO sterk worden verbeterd en zullen veel meer leerlingen en studenten kennismaken met de Europese en internationale ontwikkelingen in zowel het basis- als voortgezet onderwijs alsmede de lerarenopleidingen.

<sup>27</sup> OR-advies pp.37-40.

<sup>28</sup> OR-advies pp.41-46.

<sup>29</sup> Oonk, G.H. (Henk) e.a. (2016). *De Klassiek-Moderne School, onderwijzen en leren in de 21e eeuw*. Heerhugowaard: Helios Onderwijs en Europa.