



Marcel Mooijman

Instrumenten voor burgerschap

Instrumenten voor burgerschap

Marcel Mooijman, projectleider burgerschap
Hogeschool Rotterdam



Hogeschool Rotterdam Uitgeverij

1e druk, 2022

Dit boek is een uitgave van Hogeschool Rotterdam Uitgeverij
Postbus 25035
3001 HA Rotterdam

© Marcel Mooijman

Ontwerp
Jargo Design

Omslagfoto: Shutterstock.com

De copyrights van de afbeeldingen (figuren en foto's) berusten bij Hogeschool Rotterdam en de makers tenzij anders vermeld.
Deze publicatie valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel-GelijkDelen 4.0 Internationaal-licentie.



Inhoudsopgave

Vooraf	5
Ten geleide	5
Burgerschap in Rotterdams onderwijs	6
Opzet en verantwoording	6
Burgerschap: kaders	8
Wettelijke en beleidsmatige kaders voor burgerschapsonderwijs	8
Primair onderwijs	8
Voortgezet onderwijs	8
Wet verduidelijking burgerschap funderend onderwijs	9
Middelbaar beroepsonderwijs	10
Schoolvakken in het tweedegraadsveld	10
Generieke kennisbasis	10
Mens- en maatschappijvakken	11
Overige vakken	12
Ontwikkeling: Curriculum.nu	13
Ontwikkeling: evaluatie Burgerschapsagenda en landelijke werkgroep	13
Onderwijsadvies	14
Onderwijsraad: Onderwijs en burgerschap	14
Onderwijsraad: Verder met burgerschap in het onderwijs	14
Onderwijsraad: Grenzen stellen, ruimte laten	14
SLO: Bron	15
Burgerschap gemeente Rotterdam	15
Burgerschap Hogeschool Rotterdam	16
Wetenschappelijke bronnen en onderzoek	16
Afbakening van burgerschap	16
Onderzoek naar burgerschap en politieke kennis	18
Omschrijving van burgerschap	19
Conclusie en afbakening van burgerschap	19
Burgerschap en schoolvakken	19
Persoonlijke vorming en burgerschap	22
Burgerschap en normativiteit	23
Burgerschap in de praktijk van het onderwijs	24
Burgerschapsonderwerpen in de praktijk	24
Burgerschap en gepolariseerde onderwerpen	24
Burgerschap en incidenten	25
Burgerschapsonderwerpen structureel in curricula	26
Basisonderwijs	26
Voorgezet onderwijs algemeen en middelbaar beroepsonderwijs	26
Voorgezet onderwijs schoolvakken	27

Hoger onderwijs	29
Conclusie over structureel burgerschapsonderwijs in vakken	29
Analyse burgerschap in de onderwijspraktijk	30
Voorwaarden burgerschapsonderwijs in de praktijk	30
Hoeveelheid en duidelijkheid burgerschap	30
Effectief bevorderen van burgerschap	31
Gepolariseerde onderwerpen	31
Structureel burgerschapsonderwijs	31
Veilige school	32
Kennisbasis	32
Ondersteuningsstructuur	33
Praktische instrumenten	34
Pedagogisch kader voor burgerschapsinstrumenten	34
Basisprincipe 1: de school als tussenruimte	34
Basisprincipe 2: normativiteit vanuit academische vrijheid	35
Basisprincipe 3: de rechtsstaat	36
Basisprincipe 4: veiligheid	37
Basisprincipe 5: handelingsverlegenheid	37
Basisprincipe 6: behoeften in het veld	37
Basisprincipe 7: didactische afwegingen	38
Samengevat: voorwaarden voor effectief burgerschapsonderwijs	38
Praktische instrumenten en methoden	39
Instrumenten voor de eerstelijnszorg en burgerschap algemeen	39
Instrumenten voor structureel burgerschapsonderwijs	41
Beleidswijzigingen	45
Beleidsanalyse	45
Onderwijsbeleid po, vo en mbo	48
Schil: schoolbreed beleid	48
Kern: inhoud burgerschapsonderwijs	48
Intern beleid Hogeschool Rotterdam	50
Bronnen	53
Over de auteur	59

Ten geleide

De feiten zijn bekend. We weten dat de jongeren steeds minder belangstelling voor politiek hebben en de opkomstpercentages bij lokale verkiezingen meer en meer tegenvallen. We zien dat kennis over de rechtsstaat en grote historische gebeurtenissen, zoals de Jodenvervolging of het slavernijverleden, vaak gering is. Het is niet vanzelfsprekend dat jonge mensen een basale kennis hebben van de democratische instituties. En er zijn voorbeelden waaruit blijkt dat ze, in deze pluriforme en gepolariseerde samenleving, niet altijd het respectvolle gesprek kunnen voeren, niet het standpunt van de ander kunnen innemen en begrijpen.

Daarom praten we in Nederland al enige tijd en ontwikkelen we beleid en wetgeving om burgerschap een meer prominente plek te geven in ons onderwijs. Maar echt succesvol zijn we daarin nog niet. Scholen zijn zoekend, docenten voelen zich soms wat ongemakkelijk of beschouwen het niet als hun taak, en leerlingen en studenten zijn niet altijd tevreden. Ook die feiten zijn bekend.

Dus is er werk aan de winkel. En voor zover we dat nog niet wisten, heeft de Inspectie ons daar in *De staat van het onderwijs 2022* nog eens aan herinnerd. In de optimistische verwachting dat het niet alleen beter moet, maar ook beter kan. Want ondanks dat enigszins sombere beeld, laten ook overal docenten zien dat het kan. Dat burgerschap op een positieve manier onderwezen kan worden, als een vakoverstijgende activiteit, als onderdeel van diverse vakken als geschiedenis, maatschappijleer en Nederlands. Docenten laten zien dat ze heel goed in staat zijn kennis over te dragen en het moeilijke gesprek te organiseren.

Ik hoop van harte dat onderhavige studie van Marcel Mooijman inspireert, het gesprek op gang brengt en antwoorden geeft op de vragen: wat is burgerschap eigenlijk, waar gaat het wel en waar gaat het niet over? Maar ook helpt bij de vragen: hoe doe ik dat eigenlijk en welk type beleid van scholen zou behulpzaam kunnen zijn? De studie van Marcel Mooijman daagt uit en dwingt tot nadenken. Hij heeft de vrijheid genomen buiten bestaande kaders te denken. Dat gaat vast ingewikkelde gesprekken opleveren, intern, maar zeker ook daar waar hij aandringt op grote wetwijzigingen. Dat is niet erg. Want ook dat is burgerschap: het gesprek aangaan over thema's in de wetenschap dat dat gesprek schurend van aard kan zijn. We kunnen het ons niet permitteren burgerschap als iets te zien wat we "er een beetje bij doen". Daarvoor zijn de feiten niet alleen te bekend, maar ook te dwingend.

Ron Bormans

Voorzitter College van Bestuur Hogeschool Rotterdam

Burgerschap in Rotterdams onderwijs

In haar laatste rapport beschrijft de Inspectie van het Onderwijs burgerschap als een kernvaardigheid van/voor leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022). Nederlandse leerlingen beschikken onvoldoende over deze vaardigheid. In Rotterdam hebben de grote onderwijskoepels afgesproken hierin verandering aan te gaan brengen. Zij ondertekenden in 2020 het *Rotterdams manifest burgerschap* (Sectoren van het Rotterdams onderwijs, 2020), waarmee zij uitspraken om burgerschap in Rotterdam te willen versterken.

Hogeschool Rotterdam is een van de ondertekenaars van dit manifest. Het College van Bestuur wilde gevolg geven aan de afspraken. Door beleid te ontwikkelen dat van waarde is, eerst intern voor Hogeschool Rotterdam zelf, maar daarna ook extern, voor haar partners. Dat beleid bestaat uit instrumenten waarmee Hogeschool Rotterdam burgerschap kan bevorderen. Deze instrumenten zijn als eerste intern te gebruiken, en vervolgens, als afgeleide daarvan, door en voor partners in te zetten. Dit boekje beschrijft deze instrumenten. Tegelijk met het verschijnen van dit boekje organiseert Hogeschool Rotterdam, samen met de gemeente Rotterdam, een conferentie voor alle partners, waarop een aantal van deze instrumenten wordt gepresenteerd. Daarmee geven de ondertekenaars van het manifest samen een concrete aanzet voor sterker burgerschap in Rotterdams onderwijs.

Opzet en verantwoording

De instrumenten voor de bevordering van burgerschap komen aan de orde in het hoofdstuk **Praktische instrumenten**. Dit is de kern van dit boekje. Er is voor gekozen om deze instrumenten van een kader te voorzien. Met dit kader vindt legitimatie plaats betreffende de vraag waarom burgerschap van belang is en hoe betreffende instrumenten burgerschap kunnen bevorderen. Dit kader komt in de volgende hoofdstukken aan de orde:

- Het hoofdstuk **Burgerschap: kaders** staat stil bij de vragen wat burgerschap is en hoe het in wettelijke, beleidsmatige en wetenschappelijk stukken wordt gezien.
- In het hoofdstuk **Burgerschap in de praktijk van het onderwijs** staat een inventarisatie van wat het onderwijs thans doet aan bevordering van burgerschap, welke problemen zich hierbij voordoen en hoe deze problemen zijn te adresseren.

De eigenlijke instrumenten volgen dan in het hoofdstuk **Praktische instrumenten**. Er staat in dat hoofdstuk eerst een aantal pedagogische en onderwijsfilosofische overwegingen over de grenzen van burgerschapsonderwijs. Deze pedagogische overwegingen vormen de basisprincipes van waaruit de instrumenten kunnen worden ingezet.

Het laatste hoofdstuk **Beleidswijzigingen** blikt terug op alle voorstellen en analyses en geeft aan welke wettelijke of beleidsmatige aanpassingen landelijk, in Hogeschool Rotterdam of in andere schooltypen, kunnen helpen om burgerschap in het onderwijs te versterken.

Burgerschap: kaders

Burgerschap is een veelgebruikt containerbegrip, dat in de politieke en maatschappelijke discussie diverse betekenissen heeft. Een eerste opgave is nader te bepalen wat burgerschap is. Er zijn hierbij twee kaders mogelijk: een wettelijk of beleidsmatig kader (“wat de overheid vindt”) en een wetenschappelijk kader (“hoe deskundigen burgerschap beschrijven” en “wat uit onderzoek blijkt”). Deze twee kaders zijn in dit stuk aan de orde.

Wettelijke en beleidsmatige kaders voor burgerschapsonderwijs

Primair onderwijs

In de *Wet op het primair onderwijs* spreekt artikel 8 lid 3 van onderwijs dat mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie (*Wet op het primair onderwijs, 1981*). Verder is het voor scholen in het primair onderwijs (hierna: po) een verplichting stof aan te reiken die met burgerschap te maken heeft. Een aantal kerndoelen (voor het po gelden 58 kerndoelen) staat inhoudelijk in verband met burgerschap. Kerndoel 36 vraagt bijvoorbeeld van leerlingen dat zij de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting kennen en hun rol als burger kennen.

Voortgezet onderwijs

Artikel 17 lid 1 onder b van de *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO) hanteert een identieke formulering als hiervoor genoemd bij het basisonderwijs (*Wet op het voortgezet onderwijs, 1963*). Daarnaast gelden voor de onderbouw in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) vakinhoudelijke kerndoelen die verwantschap tonen met burgerschap in het vo (*Besluit kerndoelen onderbouw VO, 2006*). Expliciet voor burgerschap gelden daarbij de kerndoelen 43 en 44, betreffende: 43. cultuur en levensbeschouwingen; leefwijzen; respect voor verschillen; 44. politieke bestel en democratie.

De WVO verwijst verder naar verwantschap tussen burgerschap en de volgende kerndoelen, betreffende:

- 35. zorg en veiligheid voor zichzelf en anderen;
- 36. vragen die gesteld kunnen worden over maatschappelijke verschijnselen;
- 56. zorg voor zichzelf voor wat betreft fysieke beweging.

Wet verduidelijking burgerschap funderend onderwijs

Op 1 augustus 2021 is de *Wet tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs* in werking getreden. De wet heeft een aantal onderwijswetten gewijzigd in verband met burgerschap. Zo heeft deze wet in artikel 17 lid 1 onder b WVO het begrip burgerschap duidelijker afgebakend en burgerschap een meer verplichtend karakter gegeven. In deze wetswijziging valt een aantal zaken op:

- Sociale cohesie staat als een belangrijk doel van burgerschap genoemd. Dit is deelname van alle burgers aan de samenleving in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur in haar verscheidenheid. Het leren samenleven met elkaar staat hierbij centraal.
- Het gaat bij burgerschap om twee kernpunten: 1) (respect voor) basiswaarden van de democratische rechtsstaat, als verankerd in de Grondwet en in de rechten van de mens; 2) sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving.
- De schoolcultuur moet in overeenstemming zijn met deze waarden en een omgeving vormen voor burgerschap. Die omgeving kan leerlingen laten oefenen met burgerschap. Een school handelt zo in lijn met de democratische rechtsstaat.

De Memorie van Toelichting verwijst expliciet naar een bekende indeling in visies op burgerschap:

- de liberale visie op burgerschap (nadruk op individualiteit van de burger en diens vrijheid);
- de republikeinse visie (nadruk op politieke participatie vanuit gerichtheid op algemeen belang);
- de communitaristische visie (nadruk op het deel zijn van een (waarde) gemeenschap en deugdzzaam handelen).

Het is aan de scholen om een van deze visies te kiezen en zelf verder invulling aan burgerschap te geven. De wet gaat uit van actief burgerschap, waarbij bedoeld wordt op de bereidheid en het vermogen bedoeld om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en daaraan een actieve bijdrage te leveren.

Bij de behandeling van de wijzigingswet zijn in de Tweede Kamer twee moties aangenomen, van de leden Rog en Van Meenen. Daarin stellen zij dat maatschappijleer ten bate van burgerschap een sterkere positie in het vo moet krijgen, juist omdat dit vak over democratie, rechtsstaat, sociale cohesie, waarden en normen, en pluriformiteit gaat.

Middelbaar beroepsonderwijs

Burgerschap moet in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) onderdeel uitmaken van de kwalificatiedossiers die richting geven aan de mbo-diploma's. Daarbij moet burgerschap gaan over vier dimensies: de politiek-juridische, economische en sociaal-maatschappelijke dimensie en de dimensie vitaal burgerschap (*Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB*, 2021). Elk van deze dimensies is in de toelichtende tekst in grote lijnen uitgewerkt. In het mbo geldt bij burgerschap een zogenaamde inspanningsverplichting: scholen moeten aantonen dat zij burgerschap in het curriculum hebben verweven. Die opleidingen kunnen zelf bepalen op welke manier zij dat doen, bijvoorbeeld door de vier dimensies in andere vakken onder te brengen. Er is geen resultaatverplichting: mbo's kunnen leerlingen niet laten zakken als die niet voldoende scoren op de burgerschapsdimensies.

Opmerkelijk in het mbo is dat "vitaal burgerschap" een van de dimensies is. Gegeven de literatuur over burgerschap (zie paragraaf **Wetenschappelijke bronnen en onderzoek**) is het de vraag of dit tot burgerschap is te rekenen, mede omdat het niet gaat over *essentially contested concepts*, maar over zogenaamde *life skills* (World Health Organization, 2003). Over hoe mensen gezond leven (een life skill) bestaat veel minder discussie dan over bijvoorbeeld de (on)mogelijkheden van politiek handelen. In de paragraaf **Persoonlijke vorming en burgerschap** wordt dit verder uitgewerkt.

Schoolvakken in het tweedegraadsveld

Om een indicatie te geven van hoe scholen in hun vakken aan burgerschapsbevordering willen bijdragen, is een analyse van de zogenaamde kennisbases van deze vakken interessant, vooral van de schoolvakken die Hogeschool Rotterdam op de lerarenopleidingen aanbiedt. De kennisbases geven aan wat leraren op deze opleidingen verplicht en minimaal moeten weten van hun schoolvakken en zijn daarmee indicatief voor onderwijsinhouden in het tweedegraadsveld. Op de site van het programma '10voordeleraar' zijn deze kennisbases in te zien (10voordeleraar, 2021). Naast deze kennisbases per vak, is er ook een generieke kennisbasis die voor alle lerarenopleidingen geldt.

Generieke kennisbasis

De generieke kennisbasis ziet de burgerschapsopdracht als een algemene opdracht voor alle docenten. Het is een kernaspect van het onderwijs. Een docent zorgt ervoor dat leerlingen kunnen deelnemen aan een pluriforme en democratische maatschappij, onder andere door sociale integratie. In deze generieke kennisbasis is deze formulering verder niet geoperationaliseerd.

Het ligt voor de hand burgerschapsdoelen vooral bij mens- en maatschappijvakken te zoeken. Immers, uit de stukken tot nu toe (en verderop in dit boekje) komt burgerschap vooral naar voren in relatie tot gedrag van mensen in de maatschappij.

De kennisbasis aardrijkskunde geeft kort aan dat de kennis van dit vak met de vier mbo-dimensies verbonden is. In de kennisbasis komt niet tot uiting met welke inhouden of eindtermen dat vervolgens gebeurt. De term (wereld)burgerschap valt enige keren, maar is niet geoperationaliseerd. Een enkele keer staat (wereld) burgerschap met duurzaamheid in verband.

In de kennisbasis economie (algemene economie en bedrijfseconomie) valt één keer de term burgerschapsvorming; hier verwijst het document naar de economische dimensie van mbo-burgerschap.

In de kennisbasis geschiedenis staat in algemene termen dat het vak belangrijk is voor burgerschap: historische vorming en denken dragen daaraan bij. Verder komt de “ontdekking” van burgerschap in diverse historische perioden aan de orde (Griekse Oudheid en 18^{de} eeuw). De kennisbasis zegt bij de politieke dimensie van burgerschap in het mbo aan te sluiten. Belangrijk, onder andere bij het laatste, is het onderdeel staatsinrichting, dat traditioneel bij geschiedenis hoort. Alhoewel dit domein, vanuit de koppeling met rechtsstaat en democratie, belangrijk is voor burgerschap, staat deze koppeling niet expliciet in deze kennisbasis.

De kennisbasis maatschappijleer omvat eveneens staatsinrichting. Dit om twee redenen: ten eerste is deze kennis van ondersteunend belang voor lessen over rechtsstaat en democratie, die prominent in deze kennisbasis voorkomen. Ten tweede sluit staatsinrichting aan bij de mbo-burgerschapsdimensies. Van oudsher is de voorloper van mbo-burgerschap, de Maatschappelijke Culturele Kwalificatie ofwel MCK, aldaar door maatschappijleerdocenten ingericht. Deze kennisbasis maakt verder expliciet hoe het vak aan burgerschap bijdraagt:

- Maatschappijleer gaat, vanuit sociaalwetenschappelijke invalshoek, over sociaal en politiek gedrag en over sociale en politieke verschijnselen en vraagstukken in de samenleving. Dat sluit aan bij burgerschapsvaardigheden zoals: bijdragen aan sociale cohesie en betrokkenheid bij ontwikkelingen in samenleving, rechtsstaat en democratie, en het vraagstuk van diversiteit. Het laatste thema is overigens ook een examenthema bij dit vak.
- Eindtermen in deze kennisbasis sluiten, in vergelijking met andere kennisbases, meer expliciet aan bij de leerdoelen in burgerschapsdimensies van het mbo. De formulering is bijna gelijk.

- Bij alle kennisdomeinen in de kennisbasis (sociale wetenschappen, politiek, cultuur en socialisatie, media(wijsheid), pluriformiteit, verzorgingsstaat, internationale betrekkingen, criminaliteit en veiligheid) staan expliciet burgerschapsdoelen geformuleerd. Docenten maatschappijleer tonen een actieve participatie in de samenleving, op meso- en macroniveau, met kritische reflectie en redenering daarop en daarbij. Dit opdat zij dat aan hun leerlingen doorgeven.
- Het is de enige kennisbasis die apart aandacht besteedt aan vakdidactische vaardigheden voor burgerschap.

Overige vakken

De kennisbasis levensbeschouwing spreekt in de toelichting over burgerschap als bijdragen aan identiteit, normativiteit, waarden en normen en socialisatie. Maar dit is verder niet uitgewerkt.

Omgangskunde formuleert burgerschap als nadenken over jezelf en de wereld. De eindtermen in deze kennisbasis zijn bijna letterlijk overgenomen uit de mbo-burgerschapsdimensies. Het vak heeft deze dimensies als uitgangspunt genomen, mede omdat een apart vak omgangskunde weinig meer in het mbo voorkomt. De opleidingen hebben ervoor gekozen om op mbo-burgerschap in te spelen.

In de kennisbases voor talen komen geen analyse van, toelichting op of eindtermen voor burgerschap voor. Uit het proefschrift van Bram Eidhof blijkt echter wel dat burgerschapsonderwijs samenhangt met taalontwikkeling. Kennis van burgerschapsonderwerpen kan niet zonder taalverwerving (Eidhof, 2016). Talen kunnen uiteraard een rol spelen bij voor burgerschap belangrijke vaardigheden als tekstanalyse, debatteren, discussievaardigheden, beoordelen van de kwaliteit van geschreven bronnen, mediataal en schrijven van betogen.

De kennisbases van de exacte vakken zijn niet onderzocht. Hier is eveneens een connectie met burgerschap mogelijk. Denk aan ethische vraagstukken rond de ontwikkeling van technologie (kernenergie, medische technologie). Het vak biologie is in het bijzonder noemenswaardig, omdat in dit vak kwesties rond seksualiteit en gender aan de orde komen.

Het kunstonderwijs kent geen kennisbasis in het tweedegraadsveld. Maar de kunsten kunnen bij burgerschap een rol spelen, bijvoorbeeld bij expressies bij, van en over maatschappelijke vraagstukken.

Filosofie komt zeer beperkt in het tweedegraadsveld voor en kent geen kennisbasis daarvoor. Toch is filosofie te zien als een belangrijk vak voor burgerschap. In dit

vakgebied komen namelijk twee onderdelen voor die voor burgerschap van belang zijn. Enerzijds heeft dit vakgebied de rol van het doordenken van alle andere disciplines. Voor burgerschap kan filosofie de rol krijgen om over concepten, begrippen en indelingen na te denken. Anderzijds is ethiek een belangrijk filosofisch deelgebied. Hierna zal blijken dat aan burgerschap morele kanten zitten, zeker door na te denken over wat rechtvaardigheid en waarden zijn (Vos, 1995). Op dit punt kan aansluiting gezocht worden bij een vak als levensbeschouwing.

Ontwikkeling: Curriculum.nu

Het project 'Curriculum.nu' ligt bij dit schrijven nagenoeg stil. Het idee achter dit project was landelijk tot nieuwe eindtermen en kerndoelen te komen voor po en vo. De stand van zaken is dat er diverse leergebieden werden onderscheiden waarbinnen die doelen worden ontwikkeld. Een daarvan is het leergebied Burgerschap. Maar juist op dit leergebied is kritiek gekomen vanuit de wetenschappelijke curriculumcommissie, die de stukken van Curriculum.nu beoordeeld heeft. Vooral de verhouding en overlap met een ander te ontwikkelen leergebied, Mens en Maatschappij, is onduidelijk. Dit is begrijpelijk gezien het gegeven dat juist mens- en maatschappijvakken voor burgerschap relevante inhouden bevatten.

Alhoewel de stand van zaken rond Curriculum.nu enigszins onduidelijk is, lijkt het erop dat dit project ten einde is gekomen. Het concrete resultaat tot nu toe is dat een aantal vakken een vernieuwing gaan krijgen. Voor burgerschap is van belang dat maatschappijleer inhoudelijk wordt aangepast om aan de moties van de Tweede Kamer (zie paragraaf **Wetenschappelijke bronnen en onderzoek**) tegemoet te komen.

Ontwikkeling: evaluatie Burgerschapsagenda en landelijke werkgroep

In 2017 verscheen de *Burgerschapsagenda mbo* (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017). Uit onderzoek was gebleken dat op scholen, specifiek in het mbo, het burgerschapsonderwijs niet voldeed. De agenda formuleerde een aantal uitgangspunten om dit verbeteren, onder ander door betere curriculumontwikkeling, kwaliteitsborging en professionalisering. In 2021 had deze verbetering gerealiseerd moeten zijn. Inmiddels is een grootschalige evaluatie naar de uitvoering van deze agenda uitgevoerd (Den Boer & Van Leest, 2021). De belangrijkste conclusies zijn dat de aandacht voor burgerschap wel is toegenomen, maar dat de kwaliteit van het onderwijs sterk uiteenloopt, en zelfs onder de maat blijft: te weinig onderwijs en met irrelevante inhouden, zwakke exameneisen (alleen een inspanningsverplichting) met niet-deskundige (niet voor burgerschap opgeleide) docenten. Scholen waren wel tevreden over de *Burgerschapsagenda*, maar deden er vervolgens weinig mee. Voorstellen die uit onderzoek naar voren komen, liggen in dezelfde lijn: duidelijker programma's, beter opgeleide docenten en een meer verplichtend karakter.

Op landelijk niveau is, met ondersteuning van de MBO Raad, een werkgroep van lerarenopleiders en mbo-docenten bezig om onderscheid tussen *life skills* (zei paragraaf **Persoonlijke vorming en burgerschap**) en burgerschap aan te brengen, en tevens de burgerschapsinhouden voor het mbo meer operationeel te formuleren. Dit heeft een voorlopig, niet-gepubliceerd document opgeleverd. Gezien bovenstaande evaluatie laat het ministerie weten in gesprek te willen gaan over nadere invulling van burgerschapsonderwijs. Bij dit schrijven heeft het ministerie juist een landelijke expertgroep in het leven geroepen, met de opdracht om nieuw beleid voor te bereiden waarmee burgerschap een duidelijker inhoud en een meer verplichtend karakter krijgt.

Onderwijsadvies

In het verleden hebben twee belangrijke organisaties de overheid geadviseerd over burgerschap: de SLO en de Onderwijsraad.

Onderwijsraad: Onderwijs en burgerschap

In het al wat oudere advies *Onderwijs en burgerschap*, dat de basis vormde voor de huidige wettelijke verplichtingen, spreekt de Onderwijsraad (2003) van staatsburgerschap. Het gaat dan om politieke rechten en plichten die de individuele burger in de rechtsstaat heeft. Daarnaast onderscheidt de raad het vermogen en de bereidheid om als burger te participeren in de gemeenschap. Verder valt op dat de raad drie niveaus noemt waarop burgerschap tot uiting komt. Zij noemt twee mesoniveaus (de school enerzijds, maatschappelijke organisaties anderzijds) en een macroniveau (de sociale en politieke constellatie van de samenleving), waarbij de raad vooral op (participatie in) de democratische rechtsstaat duidt.

Onderwijsraad: Verder met burgerschap in het onderwijs

In het latere advies *Verder met burgerschap in het onderwijs* spreekt de Onderwijsraad (2012) over een "gemeenschappelijke inhoudelijke kern. Deze is samen te vatten als: jongeren leren functioneren, vanuit eigen idealen, waarden en normen, in een pluriforme, democratische samenleving, en bij hen het vermogen ontwikkelen aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren. Deze gemeenschappelijke kern bevat twee componenten die in het onderwijs aan bod komen. Ten eerste: kennis over de democratische rechtsstaat en de waarden en spelregels die hieraan ten grondslag liggen. Ten tweede: identiteitsontwikkeling van leerlingen, dat wil zeggen de ontwikkeling van en reflectie op eigen idealen, normen en waarden en de eigen positie in de samenleving".

Onderwijsraad: Grenzen stellen, ruimte laten

In het recente advies *Grenzen stellen, ruimte laten* gaat de Onderwijsraad (2021) niet direct in op burgerschap, maar zij stelt wel dat rechtsstatelijke principes voor het onderwijs leidend zijn. Burgerschap moet daarom centraler komen te staan en

uitgewerkt worden in concrete eindtermen. Daarom moet burgerschap een plaats krijgen in concrete vakken, waarbij de raad nadrukkelijk maatschappijleer noemt.

15

SLO: Bron

De SLO heeft met de vroege publicatie van Bron (2006) proberen aan te duiden wat burgerschap omvat. De SLO stelt: "Burgerschap heeft dus meerdere dimensies: een politiek-juridische dimensie in de vorm van stemrecht en staatsburgerschap, maar ook een economische dimensie: waar komt het inkomen vandaan, aan welke samenleving wordt een economische bijdrage geleverd? Daarnaast is van belang bij welke gemeenschap men zich betrokken voelt, welke taal men spreekt en waar men zich thuis voelt: de sociaal-culturele dimensie."

De SLO onderscheidt drie soorten burgerschap:

1. Individualistisch burgerschap. In deze variant staan individuele rechten en zelfontplooiing centraal. Burgerschap is gericht op het waarborgen van de benodigde vrijheden om deze individuele ontplooiing mogelijk te maken. Het eigenbelang staat bij dit type burgerschap centraal.
2. Aanpassingsgericht burgerschap. Bij dit type burgerschap staat centraal het aanpassen aan de gemeenschap waar je deel van uitmaakt. Het nastreven van algemene belangen is belangrijker dan autonome keuzes en individuele belangen. Er wordt gehecht aan het bewaken en doorgeven van tradities en gebruiken.
3. Kritisch-democratisch burgerschap. Bij deze opvatting over burgerschap gaat het om een samengaan van elementen uit het individualistische en het aanpassingsgerichte burgerschap. Zowel de individuele als de sociale - op het algemeen belang gerichte - ontwikkeling is van belang. Waardeontwikkeling is een continu proces, waarbij een kritische houding evenzeer van belang is als een communicatieve en empathische houding.

Burgerschap gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft haar beleid voor burgerschap gepubliceerd op de website Onderwijs010 (Gemeente Rotterdam, 2021). Uitgangspunt is dat kinderen met diverse perspectieven in aanraking komen en dat bepaalde lastige onderwerpen in de klas worden besproken, zoals culturele verschillen, religie, seksuele geaardheid en discriminatie. Ook het tekort aan kennis over de Nederlandse, democratische waarden en de rechtsstaat komt aan de orde.

Dit beleid heeft in 2020 tot het *Rotterdams manifest burgerschap* geleid: afspraken tussen alle Rotterdamse scholen over burgerschap (Sectoren van het Rotterdams onderwijs, 2020). De kern daarvan is dat scholen een inspanning verrichten om te bereiken dat leerlingen zich thuis voelen in de school en mee kunnen doen in de

maatschappij. Burgerschap is daarmee een zaak van de gehele school. Leraren hebben daarbij scholing nodig, vooral over hoe met polariserende onderwerpen om te gaan. Leerlingen ontwikkelen begrip voor diversiteit.

Burgerschap Hogeschool Rotterdam

Hogeschool Rotterdam heeft geen expliciete burgerschapsopdracht in haar statuten staan. Artikel 3 uit de statuten (Hogeschool Rotterdam, 2017) verwijst echter wel naar inhouden die op het gebied van burgerschap liggen. In Hogeschool Rotterdam “wordt geen onderscheid gemaakt naar sekse, seksuele geaardheid, godsdienst of levensovertuiging, culturele achtergrond of huidkleur. De stichting bevordert wederzijds respect. Zij streeft naar levensbeschouwelijke pluriformiteit en ontmoeting, waarbij de indeling van studenten in groepen uitsluitend op onderwijskundige gronden plaatsvindt. De stichting werkt emancipatiegericht (in de brede betekenis van het woord) en met inachtneming van democratische verhoudingen”. Burgerschap zit in de tekst verborgen in de gelijkwaardige rechten en actieve aanvaarding daarvan, die de gemeenschap binnen Hogeschool Rotterdam op grond van deze statuten mag verwachten.

Daarnaast kent Hogeschool Rotterdam een brede adviescommissie Inclusiviteit, die voor Hogeschool Rotterdam beleid op dit punt voorbereidt. Gezien de omschrijving van burgerschap valt inclusiviteit binnen burgerschap, voor zover het gaat over de vraag hoe burgers zich verhouden tot diversiteit in de samenleving en organisaties.

Wetenschappelijke bronnen en onderzoek

Afbakening van burgerschap

In een historisch overzicht laat Cooper (2018) zien hoe in de loop der tijd tegen burgerschap is aangekeken. Burgerschap is daarbij een gemeenschappelijke, doch flexibele reeks van rechten en plichten in relatie tot het politieke domein. Het gaat daarbij niet alleen om juridische aspecten, maar mede om het gevoel van burgers zelf van gemeenschappelijkheid en samenwerking. In dat laatste kan overigens het gevaar liggen van culturele homogeniteit als ideaal. Volledige gemeenschappelijkheid geeft dergelijke homogeniteit, waarmee burgers zichzelf dreigen vast te zetten in een gesloten samenleving. Deze omschrijving van burgerschap (en zijn gevaren) sluit aan bij andere beschrijvingen, zoals die van Heater (1990) en Miller (2000).

Westheimer en Kahne (2004) spreken van drie soorten burgerschap:

1. Verantwoordelijk burgerschap. Dit is een vorm van burgerschap waarbij mensen persoonlijk helpen bij het oplossen van maatschappelijke problemen.
2. Participatief burgerschap. Bij deze vorm van burgerschap participeren mensen actief in maatschappelijke structuren.

3. Rechtvaardigheidzoekend burgerschap. Als mensen maatschappelijke structuren kritisch benaderen, is er sprake van deze vorm van burgerschap.

Leenders en Veugelers (2004) brengen samenhang aan tussen clusters van pedagogische doelen en burgerschap. Ze onderscheiden deze clusters:

- aanpassing en disciplineren, met doelen als gehoorzaamheid, goede manieren en zelfdiscipline;
- zelfstandigheid en kritische meningsvorming, met doelen als het vormen van een eigen mening en het leren omgaan met kritiek;
- sociale betrokkenheid, met doelen als rekening houden met anderen, respect tonen voor andersdenkenden en solidariteit met anderen.

Deze clusters van opvoedingsdoelen staan in verband met drie typen burgerschap: aanpassingsgericht, individualistisch en kritisch-democratisch burgerschap. Voor de aanpassingsgerichte burger zijn disciplineren en sociale betrokkenheid belangrijk en is zelfstandigheid minder belangrijk. Voor de individualistische burger zijn discipline en zelfstandigheid belangrijk en is sociale betrokkenheid minder belangrijk. Voor de kritisch-democratische burger zijn zelfstandigheid en sociale betrokkenheid belangrijk en is disciplineren minder belangrijk.

Wilschut en Nieuwelink (2016) brengen in een overzichtartikel enkele waardevolle inzichten bij elkaar. Ten eerste is daar het inzicht dat burgerschap altijd te maken heeft met een zekere betrokkenheid van mensen bij problemen, waarden en belangen (Nieuwelink, 2019) in en bestuur van hun gemeenschappen, hoe klein of groot deze gemeenschappen ook zijn. Die betrokkenheid kan verschillende gedaanten aannemen, in twee uitersten: terugtrekking uit dan wel actieve politieke activiteit bij het bestuur. Burgerschapsonderwijs is erop gericht jongeren hierop voor te bereiden (Eidhof, 2019). Ten tweede spelen twee aspecten een rol: identiteit en normativiteit. Het hebben van een identiteit betekent dat de burger zich met de gemeenschap kan identificeren (of juist niet), om daar vervolgens verantwoordelijkheid voor te willen of kunnen nemen (of juist niet). Normativiteit is van belang omdat het individu zich moet verhouden tot de abstracte groep, dat wil zeggen dat het individu eigen belangen en regels afweegt tegen een algemeen belang uit politieke, sociale, economische en ruimtelijk-ecologische domeinen. Ten derde is er het inzicht dat burgerschap tot uiting komt in diverse soorten kennis en vaardigheden. Allereerst is kennis (Noot Mooijman: hogere-ordekennis) van de gemeenschap en van het politieke en sociale domein, zowel klein- als grootschalig. Daarnaast houdt burgerschap in dat mensen bepaalde gedragingen, houdingen en reflecties tonen, verantwoordelijkheid nemen en participeren. Mens- en maatschappijvakken spelen, gezien de betreffende kennis, hierin een belangrijke rol. Nieuwelink (2019) vult aan dat er bij de waarden, belangen en problemen van de

gemeenschap altijd verschillende perspectieven mogelijk zijn. Er is veelal sprake van complexe dilemma's ofwel *essentially contested concepts*.

Onderzoek naar burgerschap en politieke kennis

Er zijn de afgelopen jaren twee belangrijke onderzoeken afgerond, die hebben gekeken naar de mate waarin leerlingen in Nederland burgerschap tonen.

Het eerste onderzoek is gedaan onder de vlag van het ICSS: *International Civic and Citizenship Education Study*. Dit is een gemeenschappelijk onderzoeksproject van Europese landen, waarbij in Nederland het ministerie van OC&W de opdrachtgever is. Het is een grootschalig onderzoek in vele landen, waarbij leerlingen van ongeveer 13-14 jaar (tweede jaar voortgezet onderwijs) onderzocht zijn op "burgerschapscompetenties". Het meest recente onderzoek kwam met de volgende conclusies (Munniksmä et al., 2017):

- De kennis van democratie en rechtsstaat van leerlingen in Nederland blijft nogal achter bij die in andere Europese landen.
- Burgerschapsgedrag als stemmen of deelnemen aan protest, vertoont in Nederland een relatief laag niveau.
- Vertrouwen in democratische instituties is relatief zwak, vooral bij lager opgeleide leerlingen.
- In bovenstaande zaken zijn de verschillen in kennis tussen leerlinggroepen relatief hoog.

Het tweede onderzoek is dat van het Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen (ADKS). Dit onderzoek is opgezet door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met diverse organisaties als ProDemos, Universiteit van Amsterdam en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit onderzoek is onder jongeren in de leeftijdscategorie 13-14 jaar gehouden. De volgende conclusies kwamen naar voren (Van der Meer et al., 2019):

- Jongeren zijn niet bijster geïnteresseerd in democratie.
- 50% van de jongeren vindt het niet belangrijk om in een democratie te leven of vindt dat niet interessant.
- Jongeren vertrouwen politici en ambtsdragers niet al te sterk.
- Er is een groot verschil tussen in politieke betrokkenheid tussen vwo- en vmbo-leerlingen.

Leerlingen op Nederlandse scholen leren daarbij minder vaak over burgerschapsonderwerpen, ze ervaren het klasklimaat als minder open en er bestaan daarbij grotere verschillen tussen vmbo en havo/vwo dan in andere Europese landen (Munniksmä et al., 2017; Nieuwelink et al., 2016).

De constatering is dat Nederlandse leerlingen vooral in het politieke domein sterk achterblijven. Vooral de verschillen tussen hoger opgeleide en lager opgeleide leerlingen op dit vlak zijn opmerkelijk.

Conclusie en afbakening van burgerschap

Op grond van bovenstaande bronnen kunnen we de volgende conclusies trekken.

Ten eerste is er een breed ervaren noodzaak dat het onderwijs burgerschap moet bevorderen. In (toekomstige) wetgeving, onderwijsadvies en onderzoek komt deze noodzaak duidelijk tot uiting, zeker gezien het feit dat Nederland op het gebied van politieke kennis en houdingen achterloopt.

Ten tweede lijkt er ogenschijnlijk geen consensus te zijn over wat burgerschap precies is. Bij nadere analyse dringt uit bovenstaande bronnen zich echter de volgende omschrijving van burgerschap op.

Omschrijving van burgerschap

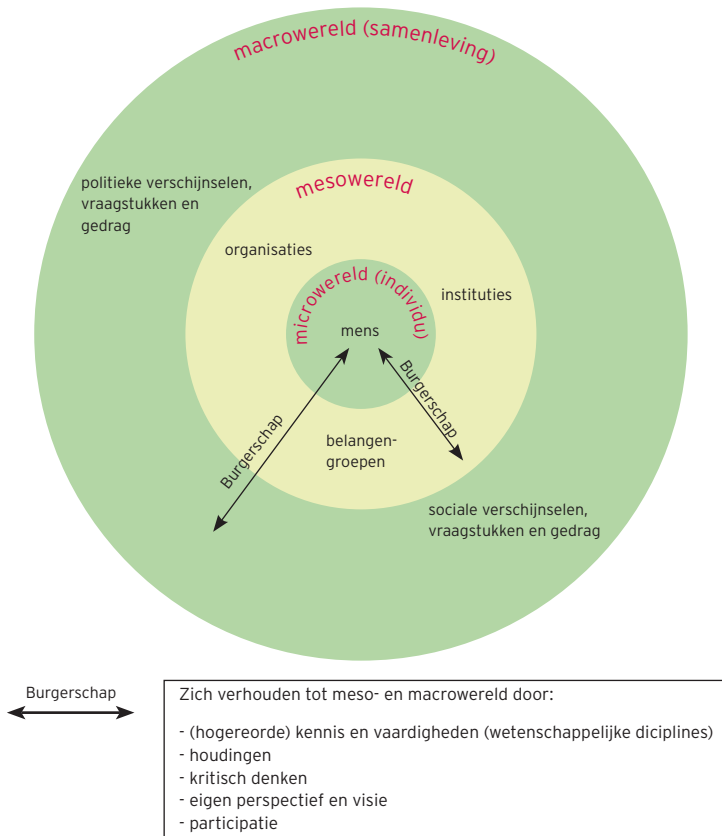
Mensen bevinden zich in een maatschappelijke omgeving, bestaande uit sociale en politieke verschijnselen en gedrag (macroniveau), en instituties, (belangen)groepen en organisaties (mesoniveau). In deze omgeving doen zich vraagstukken voor, met daarbij een diversiteit aan waarden, menings- en visieverschillen en dilemmasituaties, die onder andere in het politieke speelveld worden geadresseerd, binnen (over het algemeen) rechtsstatelijke en democratische principes. *Burgerschap houdt in dat mensen zich op een bepaalde manier tot deze maatschappelijke omgeving, en het politieke speelveld daarbij, verhouden.* Dit "zich verhouden tot" betekent dat mensen met bepaalde competenties (kennis, vaardigheden, houdingen) kunnen participeren in deze maatschappelijke omgeving en daarbij kritisch een eigen visies, een eigen perspectief, waarden en voorkeuren ontwikkelen, alsmede zich in die van anderen kunnen verplaatsen.

Burgerschap en schoolvakken

Burgerschap vertoont zowel een overeenkomst als een verschil met schoolvakken of daaraan ten grondslag liggende wetenschappelijke disciplines. Enerzijds omvat burgerschap relatief neutraal aan te leren (hogere-orde)kennis (over de rechtsstaat, democratie, over de Holocaust of migratiegeschiedenis, over diversiteit en gender, enzovoorts).

In **Figuur 1** op de volgende pagina is een poging gedaan om burgerschap in een infographic samen te vatten.

Figuur 1: Burgerschap grafisch weergegeven



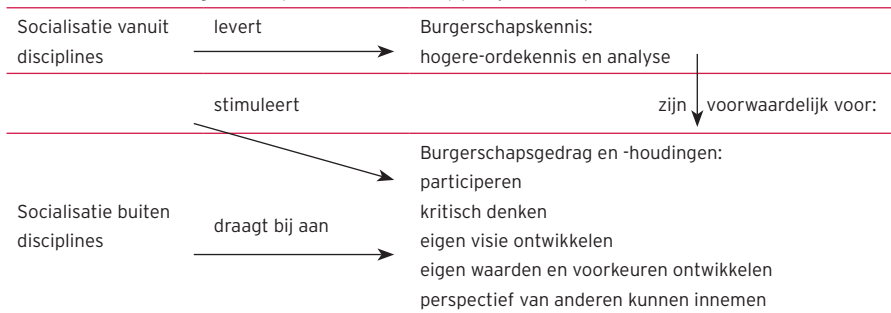
Tegelijkertijd richt burgerschap zich op houdingen, meningen, vaardigheden en gedragingen die deze disciplines overstijgen, en die:

- soms de vrijheid van onderwijs raken (denk aan eigen houdingen, visies van leerlingen of studenten);
- moeilijk met onderwijs te realiseren zijn (denk aan participatie);
- niet eenvoudig leerbaar, in didactiek te vertalen of toetsbaar zijn (denk aan perspectiefwisseling).

Een belangrijk inzicht daarbij is dat vaardigheden deels afhankelijk zijn van kennis, ofwel domeinspecifiek zijn (Tricot & Sweller, 2014). Wetenschappelijke kennis kan zo bijdragen aan burgerschapshoudingen en -vaardigheden.

Aldus geredeneerd kunnen er voor de relatie tussen burgerschap en wetenschappelijke disciplines (schoolvakken) vier uitgangspunten gelden:

- 1) Wetenschappelijke disciplines vormen geen burgerschap, maar zijn er voorwaardelijk voor. Dit is in de volgende tabel duidelijk gemaakt.

Tabel 1*Relatie tussen burgerschap en wetenschappelijke disciplines*

De vraag is vervolgens welke kennisdomeinen uit wetenschappelijke disciplines bijdragen aan bevordering van burgerschap. Uit de omschrijving van burgerschap, de disciplines en de gepolariseerde onderwerpen (zie hoofdstuk Burgerschap in de praktijk van het onderwijs) volgt het tweede uitgangspunt:

- 2) Bepaalde burgerschapsvraagstukken passen bij bestaande disciplines:
 - seksualiteit: biologie;
 - migratie, internationale kwesties (bijvoorbeeld honger, oorlog), ruimtelijke ordening: aardrijkskunde;
 - maatschappelijke omgeving (meso, macro), sociale en politieke vraagstukken (bijvoorbeeld diversiteit, veiligheid), waarden en visies daarbij, politiek, democratie en rechtsstaat (inclusief sociale en politieke grondrechten): sociale wetenschappen (maatschappijleer);
 - historische achtergronden van bovenstaande, alsmede onderwerpen als Holocaust en slavernij: geschiedenis;
 - ethische overwegingen bij bovenstaande: filosofie, levensbeschouwing;
 - ondersteunend bij uitdrukkingen van aan burgerschap gerelateerde onderwerpen: talen en kunstvakken;
 - dilemma's bij technologie: exacte vakken.

Hieruit volgt het derde uitgangspunt:

- 3) Aandacht voor burgerschap en burgerschapscompetenties houdt in dat betrokkenen thuis dienen de raken in het jargon, de discours en de benadering die uit betreffende disciplines afkomstig zijn. Burgerschap tonen en bevorderen kan alleen succesvol plaatsvinden met kennismaking met deze domeinen.

Tot slot volgt uit de tabel een vierde uitgangspunt:

- 4) Socialisatie buiten wetenschappelijke disciplines vindt plaats in primaire socialisatie (het gezin) en in secundaire socialisatie (de woonbuurt, vereniging of school). In het laatste geval kan een schoolinstelling als geheel een institutie zijn die aan deze socialisatie bijdraagt. Het schoolklimaat, een burgerschapscultuur, de opvoedkundige context van een school en bepaalde projectmatige activiteiten kunnen daarom bijdragen aan de vorming van burgerschapshoudingen en

-vaardigheden. Zij vormen als het ware een schil om de vakinhoudelijke thema's, waarmee ze burgerschap extra bevorderen. Tegelijk lijkt het lastig burgerschap uitsluitend met deze schil te bevorderen. De kern ligt toch vooraleerst in inhoudelijke scholing, in het dagelijkse onderwijs dat leerlingen krijgen.

Persoonlijke vorming en burgerschap

Scholen en docenten rangschikken persoonlijke vorming en welbevinden van de leerlingen en studenten soms onder burgerschap. Scholen adresseren de gedrags-, psychische en sociale problematiek van leerlingen en studenten, die soms inderdaad zorgelijk kan zijn, zie bijvoorbeeld Dopmeijer et al. (2021). Daaraan willen de scholen iets doen. Soms wordt opvoedkundige vorming, zoals zich aan normen leren houden of zich betamelijk gedragen, bij burgerschapsvorming gerekend. Maar gezien de omschrijving van burgerschap ligt dat niet voor de hand. De bedoeling van burgerschap is niet primair het trainen van persoonlijke vaardigheden die individuen in staat stellen het eigen persoonlijk (gezond en fatsoenlijk) gedrag bij te stellen, door het ontwikkelen van weerbaarheid, reflectie, zelfinzicht, normen en keuze voor een levensstijl. Deze vaardigheden zijn behulpzaam op het *microniveau* van het individu. Dat zijn vooral inter- en intrapersonlijke vaardigheden, terwijl burgerschap vooral is bedoeld individuen in staat te stellen in het maatschappelijke krachtenveld op genoemd *meso- en macroniveau te opereren*. Tabel 2 laat de verschillen tussen burgerschap en persoonlijke vaardigheden zien.

Tabel 2

Verschillen tussen burgerschap en inter- en intrapersonlijke vaardigheden

	Intra- en interpersoonlijke vaardigheden	Burgerschap
Niveau	Microniveau (individu en de directe, bekende naasten)	Meso- en macroniveau (abstracte groepen, onbekende medemensen)
Kennis	Kennis over psychisch en geestelijk welzijn	Kennis over samenleving, politiek en democratie
Leren	Kennis en vaardigheden tijdens primaire socialisatie	Kennis en vaardigheden tijdens secundaire socialisatie
Waarden	Individueel: gezondheid, persoonlijk welzijn, economische zelfstandigheid	Maatschappelijk: vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid
Normen	Dagelijkse fatsoensregels, moraliteit, omgangsvormen, nauwelijks betwist	Maatschappelijke normen, wetgeving, moraliteit, maatschappelijke discussie
Rollen	Eigen identiteit, zelfstandigheid	Maatschappelijke rol
Waardeconflict	Nauwelijks: relatief veel overeenstemming	Vaak: relatief veel meningsverschil, waardepluriformiteit
Realisering van waarden	Groei, individu wordt "beter"	Neutraal: of samenleving beter wordt, hangt af van interpretatie
Samenwerking en conflict	Legt primair nadruk op samenwerking	Gaat uit van nut van zowel samenwerking als conflict

Doelstelling onderwijs	Voor zover onderwijsstaak: helpen realiseren waarden	Inzicht in en perspectief op (eigen) (realisering) waarden
Pedagogisch klimaat	Veiligheid voor persoonlijke groei en identiteitsvorming	Veiligheid om meningsverschillen en waardedilemma's te adresseren

Inter- en intrapersonlijke vaardigheden bevinden zich in de kern, op het micro-niveau van het individu, en worden grotendeels tijdens de primaire socialisatie gevormd. Mensen leren de benodigde kennis en vaardigheden in belangrijke mate via primair leren, ofwel in natuurlijke processen, waarbij zij dagelijkse ervaringen en imitatie automatisch in het langetermijngeheugen opslaan. Mensen verwerven burgerschap, net als andere onderwijsinhouden, via secundair leren, het betreft dus culturele kennis en vaardigheden die generaties in de samenleving aan elkaar overdragen. Zie ook Kirschner et al. (2018).

Er is hiermee niet gezegd dat inter- en intrapersonlijke vaardigheden niet op school aan de orde mogen komen. De school krijgt te maken met gedragsproblematiek en heeft de opgave leerlingen en studenten hierin te begeleiden. En er ligt zeker een pedagogische taak bij scholen. Het pleit is hier alleen dat deze vaardigheden relatief ver van burgerschap afstaan.

Burgerschap en normativiteit

De zoektocht bij burgerschap is, zoals al aan de orde kwam, een zoektocht naar normativiteit. Dit begrip kent vele omschrijvingen (Plunkett et al., 2019), maar in relatie tot burgerschap is het volgende van belang. Bij burgerschap verhoudt het individu zich tot de meso- en macro-omgeving, ofwel ten opzichte van abstracte groepen en medemensen. Dit in de context van rechtsstaat en democratie. Normatief zijn in dit geval in eerste instantie de grenzen van de rechtsstaat. Zich verhouden tot de samenleving, de kennis en vaardigheden (participatie, perspectiefwisseling) en uitwisselen van waardeverschillen hierover, dit alles "mag" binnen de grenzen van de rechtsstaat. Concreet betekent dit dat fundamentele politieke en grondrechten voor elk individu gelijkelijk gelden. Meningsverschil, conflict en kritisch denken zijn geoorloofd, maar zullen worden beslecht binnen wat deze grondrechten toestaan. Burgerschap kan niet zonder het accepteren van deze fundamentele spelregel. Zie de paragraaf **Pedagogisch kader voor burgerschapsinstrumenten**.

Burgerschap in de praktijk van het onderwijs

In dit hoofdstuk vindt eerst een inventarisatie plaats van de onderwerpen en thema's die rond burgerschap in het onderwijs voorkomen. Vervolgens gaat de aandacht uit naar problemen die zich in dit onderwijs voordoen.

Burgerschapsonderwerpen in de praktijk

Burgerschap komt in het onderwijs onder de aandacht komt in drie verschillende gevallen:

- 1) Burgerschap is van belang bij het adresseren van zogenoemde gepolariseerde onderwerpen.
- 2) Burgerschap is in het geding bij bepaalde incidenten die landelijke of internationale aandacht krijgen.
- 3) Bepaalde burgerschapskennis (van "hogere orde") maakt deel uit van de formele curricula.

Deze verschillen worden hier verder toegelicht.

Burgerschap en gepolariseerde onderwerpen

Het *Rotterdams manifest burgerschap* (Sectoren van het Rotterdams onderwijs, 2020) stelt dat alle leraren het gesprek over moeilijke onderwerpen kunnen voeren. Het jargon spreekt in dergelijke gevallen van "gepolariseerde onderwerpen". Gepolariseerde onderwerpen zijn onderwerpen die de identiteit of levens-overtuiging van groepen mensen diep raken en tegelijk tussen deze groepen zeer verschillend worden geïnterpreteerd. Daardoor zijn de meningsverschillen tussen deze groepen zeer divers en krijgen zij een uitvergroot en soms extreem karakter (Burkstrand-Reid et al., 2011; Christopher et al., 2004; Veugelers & Schuitema, 2013). Voorbeelden van deze onderwerpen zijn: seksualiteit, abortus, Holocaust, slavernij, religie, diverse sociale en politieke vraagstukken (veiligheid, media, vraagstukken rond diversiteit en pluriformiteit, politieke invloed, maatschappelijke kansen, zorg), morele vraagstukken rond leven en dood, mondiale vraagstukken rond migratie, (rol van landen/organisaties in) internationale conflicten (Israël-Palestina-conflict). De meer politieke onderwerpen in dit rijtje roepen volgens Burkstrand-Reid et al. (2011) de meeste discussie op. Het gaat dan om onderwerpen die spanning uitdrukken tussen fundamentele grondrechten (vrijheid van

meningsuiting, discriminatieverbod, vrijheid van godsdienst, integriteit van het lichaam) en spanning tussen politieke rechten (vrijheidsrechten) en sociale rechten (actieve rol van de overheid). In deze betekenis zijn gepolariseerde onderwerpen grotendeels onderwerpen die de rechtsstaat betreffen.

De gepolariseerde onderwerpen overlappen met inhoud die binnen het domein van burgerschap. Maar er is een wezenlijk verschil. In burgerschapsonderwijs is het mede de bedoeling dat mensen met kwalificaties als kennis, vaardigheden en houdingen in staat zijn het perspectief van de ander in te nemen. Als extreme meningsverschillen zich voordoen, dan is die perspectiefwisseling kennelijk onvoldoende bereikt. Juist het probleem dat mensen niet vanuit een ander perspectief kunnen kijken, leidt tot onbegrip en misverstand. Het doel van burgerschapsonderwijs is mogelijk deze uitvergroting van verschillende meningen, die bij controversen kenmerkend is, te verkleinen.

Volgens onderzoek onder jongeren is bij deze onderwerpen een toenemende polarisering, verharding en radicalisering in opvattingen waar te nemen (Schmeets & de Witt, 2017). Alle docenten hebben een taak in burgerschapsonderwijs en zullen in aanraking komen met maatschappelijk gepolariseerde vraagstukken (Flanagan, 2013). Zij zouden bij deze onderwerpen “het moeilijke gesprek” kunnen voeren dat ontstaat als er confrontaties over ontstaan.

Burgerschap en incidenten

In de literatuur is geen duidelijke omschrijving te vinden van incidenten die in de media opduiken en vervolgens in de school of in de klas actueel aan de orde zijn, met de nodige confrontaties en controversen. Hiermee wordt overigens duidelijk dat dergelijke incidenten geen wezenlijk andere onderwerpen betreffen dan de gepolariseerde onderwerpen in de vorige paragraaf. Het belangrijkste verschil is dat dergelijke incidenten plotseling, in volle hevigheid, soms met geweld, spelen. Terwijl gepolariseerde onderwerpen vooral structureel in het onderwijs terugkeren, komen incidenten over dezelfde onderwerpen plotseling en heftig op. Incidenten doen zich voor bij een gebeurtenis in de actualiteit, en worden in een korte periode op willekeurige momenten bediscussieerd, met heftige emoties. Daaraan zit vast dat dergelijke incidenten in elk schoolvak, in elk lesuur of in elk contact op school, bij elke leraar kunnen spelen. Actuele gebeurtenissen die op scholen zulke incidenten hebben opgeleverd, zijn de dood van Samuel Paty in Frankrijk (zie bijvoorbeeld Bos, 2020) en het onderduiken van een leraar in Rotterdam die cartoons uit de Charlie Hebdo in de klas had hangen (zie Kouwenhoven, 2020), en de rellen in Rotterdam op 20 november 2021 en de bedreiging van Sigrid Kaag in januari 2022. Maar alle genoemde gepolariseerde onderwerpen (vorige paragraaf) kunnen op een of andere manier tot een incident leiden.

Aangezien deze incidenten varianten zijn van de gepolariseerde onderwerpen, kennen zij een link met de burgerschapsthematiek. Er zijn ook verschillen. Dergelijke incidenten zijn ten eerste telkens aanleiding om kritiek te leveren op het burgerschapsonderwijs: dit zou tekortschieten. Docenten zouden gepolariseerde onderwerpen vermijden of onvoldoende in staat zijn de perspectiefwisseling (en daarmee samenhangend wederzijds begrip) te bevorderen. Het Nederlandse onderwijs moet meer met burgerschap doen. Aangezien elke docent met deze incidenten te maken krijgt, zou elke docent erop voorbereid moeten zijn om deze te adresseren. Hij zou in staat moeten zijn het moeilijke gesprek te voeren. In zekere zin is de *Wet verduidelijking burgerschap* (zie paragraaf **Wet verduidelijking burgerschap funderend onderwijs**) een reactie op incidenten uit het verleden, zoals de diverse aanslagen in Frankrijk. Ten tweede zijn deze incidenten redenen om te wijzen op een mogelijk groeiende kloof tussen verschillende groepen. De in de vorige paragraaf genoemde diversiteit aan meningen zou groter en sterker worden, vanwege toenemende polarisatie. Overigens is dit nog maar de vraag: over het algemeen nemen de verschillen in meningen niet toe, wel zijn de verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden hierin sterker geworden (Dekker et al., 2019).

Burgerschapsonderwerpen structureel in curricula

Burgerschap is zeker niet alleen aan de orde bij gepolariseerde onderwerpen en incidenten. Sterker, het leeuwendeel van burgerschap komt tot stand door structureel onderwijs in vaste curricula.

Basisonderwijs

In het basisonderwijs bleek een ruim geformuleerde verplichting tot bevorderen van burgerschap te bestaan. Er zijn voor dit onderwijs pogingen gedaan om de kennis en vaardigheden nader te formuleren (Daas & Mennes, 2018). Daarbij komen onderwerpen aan bod, gerangschikt onder vier “sociale taken” zoals beschreven door Ten Dam et al. (2010): democratisch handelen; maatschappelijk verantwoord handelen; omgaan met conflicten; omgaan met verschillen. Er is echter geen onderzoek bekend waaruit blijkt hoe het basisonderwijs in Nederland daadwerkelijk de burgerschapsopdracht invult.

Voorgezet onderwijs algemeen en middelbaar beroepsonderwijs

In het hoofdstuk **Burgerschap: kaders** bleek dat er een brede burgerschapsopdracht voor het vo ligt en dat op het mbo een inspanningsverplichting betreffende burgerschapscompetenties rust. Het gaat dan om zeer uiteenlopende onderwerpen, zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam. In het vo is de school per augustus 2021 verplicht om de sociale cohesie, (respect voor) de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, sociale competenties ten bate van de pluriforme samenleving en een democratisch schoolcultuur te bevorderen. In het mbo geldt de inspanningsverplichting voor de vier eerdergenoemde

burgerschapscompetenties (zie paragraaf **Middelbaar Beroepsonderwijs**). Het is echter geheel aan de scholen om deze burgerschapsopdracht en bijbehorende inhouden een plaats in het onderwijs te geven. Verplichtingen in relatie tot het behalen van een diploma zijn er niet. Er blijkt dat, ondanks eerdere afspraken, burgerschaps-onderwijs in het mbo onder de maat blijft (Den Boer & Van Leest, 2021).

Opmerkelijk in het mbo is de bevoegdheid van docenten. Docenten mogen in een opleiding in principe alle vakken geven als zij daartoe bekwaam zijn. Deze bekwaamheid krijgen docenten met een officiële bevoegdheid en door een Pedagogisch Didactisch Getuigschrift (PDG). Deze structuur is onder meer bedoeld om het voor vakmensen aantrekkelijk te maken hun kennis en vaardigheden op het mbo te doceren. Maar dit heeft tot gevolg dat in principe iedere docent elk vak kan geven. Dat geldt voor beroepsvakken, maar ook voor zaakvakken. Iedere docent mag les in burgerschap (of Nederlands, Engels, etc.) geven.

Voorgezet onderwijs schoolvakken

Zoals beschreven, dragen schoolvakken in het vo in belangrijke mate (impliciet) bij aan de brede burgerschapsopdracht, door op een aantal terreinen daartoe een kennisbasis te bieden (het gaat daarbij zeker om “hogere-ordekennis”, zoals toepassingsvaardigheden en de vaardigheid deze kennis voor maatschappij-verbetering in te zetten). Het onderscheid tussen verplichte inhoud en keuze-inhoud is daarbij van belang, alsmede het onderscheid onderbouw-bovenbouw.

Onderbouw verplicht. In de onderbouw van het vo geldt de verplichting aan de kerndoelen te werken. Het is aan scholen deze kerndoelen over schoolvakken te verdelen. Voor burgerschap zijn vooral de kerndoelen Mens en Maatschappij van belang (SLO, 2021). Gemeten naar de burgerschapskaders in het vorige hoofdstuk zijn de volgende onderwerpen in deze kerndoelen relevant:

- cultuur en verschillende waarden en levenswijzen daarin, en respect daarvoor;
- functioneren van het politiek bestel;
- spanningen in de wereld, de rol van internationale organisaties daarin, en het belang van mensenrechten;
- (in de opsomming van de historische tijdvakken:) verwijzing naar de Holocaust.

Er valt bij dit verplichte curriculum voor de onderbouw een aantal zaken op. Ten eerste zijn deze kerndoelen in niet veel concretere bewoordingen opgesteld dan hier gegeven. Ten tweede komen deze kerndoelen op twee manieren aan bod. Scholen kunnen ervoor kiezen ze in de lesstof van schoolvakken aan te bieden. De *Wet op het voortgezet onderwijs* (1963) noemt in artikel 11b aardrijkskunde, geschiedenis en economie als toeleverende vakken voor Mens en Maatschappij. Dit zijn dan ook de vakken die in de onderbouw voorkomen. Een andere keuze is Mens en Maatschappij als een integraal vak aan te bieden. Docenten aardrijkskunde,

geschiedenis en economie zijn dan bevoegd. Opmerkelijk is dat de eerste twee inhouden meer sociologisch en politicologisch van aard zijn. Maar maatschappijleer komt zelden in de onderbouw voor en docenten maatschappijleer hebben niet dezelfde bevoegdheid als aardrijkskunde- en geschiedenisdocenten om een integraal vak Mens en Maatschappij te geven.

Bovenbouw verplicht. Van de burgerschapsvakken is alleen maatschappijleer een verplicht vak voor alle leerlingen in de bovenbouw van het vmbo, havo en vwo. Ik geef hierbij echter de volgende belangrijke kanttekeningen. 1) Het gaat om een zogenaamd schoolexamenvak waarbij het eindcijfer gecompenseerd kan worden door het te combineren met andere verplichte schoolexamenvakken. 2) Het aantal studielasturen (die indicatief zijn) is zeer beperkt, respectievelijk 80 (doorgaans, niet verplicht), 120 en 120, in de praktijk respectievelijk 2,3 en 1,8 en 1,1% van alle onderwijsuren in deze schooltypen (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021). De inhoud van maatschappijleer heeft echter wel relevantie voor burgerschap. Het gaat samengevat namelijk over:

- vmbo: cultuur, sociale orde, (politieke) macht, beeldvorming;
- havo/vwo: rechtsstaat, democratie, verzorgingsstaat, pluriforme samenleving.

Bovenbouw keuze. In de bovenbouw van het vmbo, de havo en het vwo kiezen leerlingen een profiel. Op de havo en het vwo is, gezien vanuit burgerschap, alleen geschiedenis een verplicht profielvak voor de twee zogenaamde maatschappijprofielen. Economie is een aanvullend verplicht vak voor het profiel economie en maatschappij. Daarnaast kunnen leerlingen in de maatschappijprofielen (en als keuzevak in de andere profielen) een derde maatschappijvak (b.v. aardrijkskunde, filosofie of maatschappijwetenschappen) kiezen, mits de school dit aanbiedt. Op het vmbo kunnen leerlingen maatschappijkunde, geschiedenis of aardrijkskunde in bepaalde sectoren of als keuzevak opnemen, wederom, mits de scholen dit aanbieden.

Uit onderstaand overzicht blijkt hoeveel leerlingen in de bovenbouw examen hebben gedaan in welke burgerschapsvakken (ExamenOverzicht, 2021).

Tabel 3

Geëxamineerde burgerschapsvakken in 2021

	vwo	havo	vmbo
Aantal examenleerlingen	38,670	54.552	56.528
waarvan maatschappijwetenschappen/-kunde	9,2%	9,7%	12,0%
waarvan geschiedenis	48,1%	67,2%	42,5%
waarvan filosofie	?	?	?
waarvan aardrijkskunde	35,4%	40,4%	33,1%
waarvan economie	56,8 %	68,1%	73,5%

Dat maar een klein aantal examenleerlingen maatschappijkunde/-wetenschappen kiest, komt doordat scholen dit vak relatief weinig aanbieden in de sectoren/profielen. Dat geldt evenzeer voor filosofie.

Het voert hier te ver alle inhouden van deze vakken op te sommen, zeker gezien het feit dat de examenthema's van geschiedenis, aardrijkskunde en filosofie elk jaar kunnen variëren, dus soms meer of minder met burgerschap van doen hebben. Bij economie ligt het accent minder op burgerschapsinhouden, zeker omdat bedrijfseconomie hier een fors aandeel in heeft. Maatschappijkunde en -wetenschappen bestaan wel uit een vaste reeks onderwerpen, die voor burgerschap van belang zijn. Het gaat daarin over (politieke) socialisatie, beleid, macht en gezag, (internationale) conflicten, maatschappelijke verandering, institutionalisering, (politieke) actualiteit en (politieke) participatie.

In het eerder aangehaalde rapport *Grenzen stellen, ruimte laten* van de Onderwijsraad constateert deze dat met bovenbeschreven realiteit rechtsstatelijke onderwerpen en burgerschap te weinig in het Nederlands voortgezet onderwijs geborgd zijn (Onderwijsraad, 2021).

Hoger onderwijs

De hoeveelheid en variëteit in opleidingen in het hoger onderwijs, met bijvoorbeeld alleen al in Rotterdam 327 bacheloropleidingen (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2021), en de daarbij horende (beroeps)profielen en inhouden is dusdanig groot dat hiervoor geen overzicht van burgerschapsinhouden is te geven. De wet stelt daaraan geen verplichting. In algemene zin is de stelling dat opleidingen met verwantschap aan de genoemde burgerschapsinhouden, een grotere kans hebben hieraan bij te dragen.

Conclusie over structureel burgerschapsonderwijs in vakken

De generieke burgerschapsopdracht aan mbo en vo is niet aan afstudeereisen gebonden. Deze eisen zijn er wel, door het aanbod van schoolvakken in de onderbouw van het vo, maar in zeer globale kerndoelen geformuleerd. In de bovenbouw zorgt maatschappijleer, in weinig onderwijstijd, als enige voor een verplichte bijdrage aan de burgerschapsopdracht. In de bovenbouw zijn burgerschapsinhouden verder in belangrijke mate afhankelijk van de keuze van schoolbesturen. Los van het verplichte en te compenseren maatschappijleer (maximaal 2% van de onderwijstijd), is er zo bijna 50% kans dat leerlingen in de bovenbouw niet met burgerschapsinhouden in aanraking komen. Kortom, de kennisinhouden burgerschap zijn in het po, mbo en vo mager ontwikkeld, waardoor deze essentiële voorwaarde voor burgerschapsbevordering niet goed tot zijn recht komt. Het is daarom niet verrassend dat de inspectie een gebrek aan burgerschap bij veel leerlingen constateert (Inspectie van het Onderwijs, 2022).

Voor het hoger onderwijs zijn er geen verplichtingen voor burgerschapsonderwijs en is geen overzicht van inhouden te maken.

Analyse burgerschap in de onderwijspraktijk

Grofweg bevat burgerschap twee onderdelen: een (hogere-orde)kennisonderdeel (burgerschapskennis) en een onderdeel dat vooral houdingen en vaardigheden omvat zoals participatie en perspectiefwisseling (burgerschapsvaardigheid en -houdingen). In de praktijk van het Nederlandse onderwijs komen deze twee als volgt aan bod:

- Burgerschapsgedrag en -houdingen. Perspectiefwisseling en ander gedrag, vaardigheden en houdingen staan vooral in de aandacht op het moment dat gepolariseerde onderwerpen spelen en incidenten plaatsvinden. Bij incidenten speelt dit in de gehele school. Gedrag, vaardigheden en houdingen maken van de brede burgerschapsopdrachten (mbo en vo) deel uit.
- Burgerschapskennis. Daartoe benodigde (hogere-orde)kennis zit in principe reeds zichtbaar vevat in vaste curricula van het vo, maar minder zichtbaar in het po, mbo en hoger onderwijs. Volgens de Onderwijsraad is dit niet sterk genoeg verankerd (Onderwijsraad, 2021).

Hierbij geldt een aantal kanttekeningen. Ten eerste is de vraag of incidenten bepalend moeten zijn voor burgerschapsonderwijs. Als zodanig is de vraag of alle docenten in staat moeten zijn burgerschap (met aandacht voor verschillende perspectieven) structureel vorm te geven. Mogelijk kunnen zij er alleen op voorbereid zijn dat deze incidenten opduiken en dat zij vervolgens "eerstelijnszorg" bieden. Ten tweede overlappen gepolariseerde onderwerpen van meer structurele aard en het vaste curriculum van voor de hand liggende vakken elkaar. Daarin zouden perspectiefwisseling en participatie mogelijk meer aandacht kunnen krijgen. Het is de vraag of de brede burgerschapsopdracht in het vo en mbo daartoe toereikend is. Tot slot is te zien dat in de formele curricula nog wel accentverschuivingen in onderwijstijd en onderwerpen nodig zijn om burgerschap structureel van een kennisbasis te voorzien.

Voorwaarden burgerschapsonderwijs in de praktijk

Hoeveelheid en duidelijkheid burgerschap

Hierboven bleek reeds dat de kans op structureel burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs en het mbo relatief laag is. In het licht van een onderzoek van Dijkstra et al. (2016) is dit een gemiste kans. Er blijkt uit dit onderzoek namelijk dat meer tijd, meer en betere toetsing en een hogere kwaliteit van aanbod het burgerschapsonderwijs goed kan dienen. Juiste curriculuminhouden en goede didactisering kunnen aan dit onderwijs bijdragen. De inhouden kunnen daartoe in specifiekere, concrete doelen gestalte krijgen en vaker aan bod komen.

Effectief bevorderen van burgerschap

Bij het bespreken van effectief burgerschapsonderwijs is het eerder gemaakte onderscheid tussen gepolariseerde onderwerpen en structureel burgerschapsonderwijs van belang

Gepolariseerde onderwerpen

Burgerschapslessen kunnen over gepolariseerde onderwerpen (al dan niet bij incidenten) gaan of structureel onderwijs omvatten (paragraaf **Burgerschaps-onderwerpen in de praktijk**). De moeilijkheid is om daarbij goede didactische werkvormen te ontwikkelen.

Als het gaat om gepolariseerde onderwerpen, dan komt in de literatuur een voorkeur naar voren voor zogenaamd dialogisch onderwijs (Avery et al., 2013; Schuitema et al., 2018; Schuitema et al., 2008; Schuitema et al., 2009; Van Straaten et al., 2016). Deze term is afkomstig van Robin Alexander (Alexander, 2006). Dialogisch onderwijs is een onderwijsvorm waarbij leraren en leerlingen gezamenlijk kennis opbouwen door op elkaar te reageren. Dit kan door het stellen van open vragen, doorspelen van vragen, voortbouwen op die vragen, het geven van denktijd, controleren of men elkaar begrepen heeft, meedenken en helpen, waarbij de leraar oprecht belangstelling toont in de antwoorden van leerlingen. Een dergelijke manier van werken zou betrokkenheid van leerlingen bij democratische waarden en *civic self-efficacy* vergroten (Manganelli et al., 2015; Maurissen et al., 2020). Dat houdt in dat leerlingen meer vertrouwen krijgen om zich in democratische processen te bewegen. Zij zouden zich aldus kunnen verdiepen in andere meningen, leren inzien dat conflict onderdeel is van een pluriforme democratische samenleving, dat met dialoog is op te lossen (Avery et al., 2013; Hess & Avery, 2008). Het lijkt erop dat veel docenten zoeken naar de juiste wijze om gepolariseerde onderwerpen te behandelen. Er zijn aanwijzingen dat leraren zichzelf nog onvoldoende bekwaam achten om dit te doen. Ook leerlingen zijn nog weinig op het dialogisch onderwijs voorbereid. (Munniksma et al., 2017; Nieuwelink, 2019; Nieuwelink & Oostdam, 2021; Nystrand et al., 2003; Radstake & Leeman, 2008; Schuitema et al., 2018; Veugelers & Schuitema, 2013). Het probleem is dat er nog weinig bewijs is voor de effectiviteit van deze werkvorm voor burgerschap (Avery et al., 2013; Campbell, 2019).

Gepolariseerde onderwerpen kunnen in elke les, bij elk docent, voorkomen. Een probleem daarbij is dat niet alle docenten zich bekwaam voelen hierop te reageren. Zij beheersen de dialoogvorm niet of zijn "handelingsverlegen": voelen zich oncomfortabel om deze onderwerpen te bespreken.

Structureel burgerschapsonderwijs

Bij structureel burgerschapsonderwijs, dus het duurzaam leren over burgerschapsonderwerpen, kan voor wat betreft het bijbrengen van kennis en vaardigheden aangesloten worden bij de *evidence informed* didactieken zoals bijvoorbeeld in

(meta)studies naar voren komen als van Marzano (2011) en Hattie en Yates (2014), of in handboeken als van Surma et al. (2019) of Kirschner et al. (2018): zij presenteren methoden en didactiek die, wetenschappelijk onderbouwd, leereffecten bewerkstelligen. Toegepast op burgerschap zullen deze didactieken leereffecten opleveren voor deze kennis en vaardigheden. Dit wordt later in dit boekje verder uitgewerkt (zie paragraaf **Instrumenten voor structureel burgerschapsonderwijs**).

Als het gaat om burgerschapsgedrag en -houdingen, zoals politieke betrokkenheid, perspectiefwisseling, morele vorming of participatieve activiteiten (stemmen bijvoorbeeld), is weinig bekend over welke didactiek daarbij effectief is, mede omdat dit complex onderzoek vereist. Zie bijvoorbeeld Schuitema et al. (2008). Er zijn wel aanwijzingen dat dit burgerschap eerder afhankelijk is van de politieke cultuur van een land (Ugur-Cinar et al., 2020), of van grondig sociaalwetenschappelijk onderwijs (Perrin & Gillis, 2019). Dit sluit aan bij een review waarbij de auteurs onderzoeken naar effectief burgerschapsonderwijs op een rij zetten (Geboers et al., 2013). Expliciete cursussen, in een formeel curriculum, lijken burgerschap te versterken. Daarnaast laat deze studie zien dat een democratisch klimaat in klas en school, met ruimte voor discussie, een belangrijk voorwaarde is. Deze conclusies sluiten aan bij de informatie in **Tabel 1** waarin de bijdrage van disciplines aan schoolvakken te zien is.

In nog algemenere termen is bekend dat het ontwikkelen van vaardigheden, dus eveneens genoemde burgerschapsvaardigheden, afhankelijk is van domein-specifieke kennisontwikkeling (Tricot & Sweller, 2014). Kennisontwikkeling is weer de belangrijkste voorwaarde voor betrokkenheid en motivatie (Bureau et al., 2021). Al deze voorwaarden zijn daarmee feitelijk afhankelijk van goede docenten die de materie beheersen en dit onderwijs didactisch kunnen inrichten, ofwel, in jargon, daartoe de nodige *Pedagogical Content Knowledge* (vrij vertaald: vakdidactische vaardigheid) bezitten, zie Loughran et al. (2012) of Hume et al. (2019).

Veilige school

Effectief burgerschapsonderwijs kan dialogisch van aard zijn, waarbij een democratisch klimaat in de klas van belang lijkt. Meer in algemene zin spreken diverse auteurs van een veilige leeromgeving als voorwaarde voor burgerschapsonderwijs. Leerlingen die zich op hun gemak en gerespecteerd voelen, zijn niet bang om hun mening naar voren te brengen (Campbell, 2019; Isac et al., 2014).

Kennisbasis

Uit de analyse tot nu toe komt naar voren wat burgerschapsonderwijs in grote lijnen omvat, wat de relatie is tussen wetenschappelijke disciplines en burgerschap en aan welke voorwaarden burgerschapsonderwijs moet voldoen. De conclusie is gerechtvaardigd dat een belangrijke voorwaarde voor dit onderwijs tevens is dat er

een goed uitgewerkte kennisbasis voor burgerschap is. In het voorgaande is immers het volgende gebleken:

- In het algemeen is (hogere-orde)kennis een belangrijke voorwaarde om diverse competenties, vaardigheden en motivatie bij te brengen. Deze kennis geeft docenten een duidelijk fundament om leerlingen en studenten burgerschap bij te kunnen brengen (de genoemde Pedagogical Content Knowledge). Voor burgerschap is dan belangrijk deze kennis op een rij te zetten en in concrete leerdoelen te vertalen.
- Sociaalwetenschappelijke kennis is een voorwaarde voor goed burgerschapsonderwijs. Het is dan niet vreemd dat vooral bij sociale en politieke wetenschappen de directe koppeling met burgerschap mogelijk is. Ook andere schoolvakken kunnen daarvoor als goede bronnen dienen. In alle gevallen is het goed te kijken welke domeinen en inhouden dan bij burgerschap passen.
- Diverse analyses geven aan dat burgerschap in duidelijke doelen tot uiting moet komen. Redenen: er is afbakening nodig, scholen en leraren hebben simpelweg duidelijkheid nodig over wat wel en niet burgerschapsinhouden zijn. Een kennisbasis kan deze duidelijkheid bieden.

Ondersteuningsstructuur

Voor het funderend onderwijs is naar aanleiding van de wetswijziging, in opdracht van het ministerie, een rapport geschreven (Ledoux & Vaessen, 2021). Dit rapport geeft aan welke ondersteuningsstructuur voor het funderend onderwijs noodzakelijk is. De schrijvers zijn de zogenaamde kwartiermakers voor burgerschap. In het kort en als belangrijkste zou deze structuur het volgende moeten inhouden:

- Professionalisering is noodzakelijk voor leraren (po, vo, mbo), voor schoolleiders, schoolbestuurders, burgerschapscöördinatoren en lerarenopleidingen.
- Er kunnen professionele leergemeenschappen gevormd worden binnen en tussen scholen, ten bate van kennisuitwisseling en praktijkvoorbeelden.
- Er zouden tools voor scholen beschikbaar moeten zijn, zoals lesmateriaal.

Praktische instrumenten

Gezien het voorgaande, zijn er twee soorten praktische instrumenten mogelijk voor het bevorderen van burgerschap. Een eerste set van instrumenten zal een brede groep van docenten in staat stellen met gepolariseerde onderwerpen, zodra deze zich in klas voordoen, om te gaan. Gebleken is dat leerlingen en studenten op elk moment, in elke situatie, bij elke docent en in elke klas deze onderwerpen naar voren kunnen brengen. Een tweede set zal een meer structureel pakket voor burgerschapsonderwijs bevatten. Burgerschapsvorming kan niet zonder een diepere en grondigere aanpak dan alleen het moeilijke gesprek. Scholen kunnen beide instrumenten inzetten als zij aan specifieke voorwaarden voldoen.

Pedagogisch kader voor burgerschapsinstrumenten

De inzet van instrumenten voor burgerschapsonderwijs valt binnen een pedagogisch kader dat de normen voor burgerschapsvorming bepaalt. Eerder in dit boekje bleek dat burgerschapsonderwijs plaatsvindt binnen de kaders van de rechtsstaat, ofwel binnen het respect voor fundamentele grondrechten (paragraaf **Burgerschap en normativiteit**). Het Rotterdams manifest burgerschap (Sectoren van het Rotterdams onderwijs, 2020) spreekt daarbij expliciet van een oefenplaats, ofwel van de mogelijkheid met deze kaders te oefenen (en dus fouten of afwijkingen te tonen). Elders bleek weer dat burgerschap de vrijheid van het onderwijs raakt, en dus moet men erop letten dat het niet tot staatsopvoeding verwordt (paragraaf **Conclusie en afbakening van burgerschap**). In deze paragraaf worden deze uitgangspunten nader uitgewerkt en aldus pogingen gedaan enkele basisprincipes voor de pedagogiek van burgerschapsonderwijs te formuleren.

Basisprincipe 1: de school als tussenruimte

De filosoof Hannah Arendt heeft de school als “tussenruimte” omschreven (Arendt & Kohn, 2006). Daarmee sluit zij aan bij de uitspraak dat de school een oefenplaats kan zijn. De school vormt de ruimte tussen de “grote” maatschappij en het “kleine” gezin. In de school vindt primair cultuuroverdracht plaats: leerlingen leren er over de samenleving die op hen staat te wachten. Leraren leggen de wereld aan leerlingen voor, die daar vervolgens onbevungen vragen over en bij mogen stellen, zelfs als deze vragen “fouten” bevatten. Leraren spreken over en wijzen op de beschikbare kennis.

De tussenruimte die de school is, is dus volgens Arendt letterlijk een oefenplaats, een veilige plek waarin fouten en afwijkingen volop ruimte kunnen krijgen, mits uiteindelijk kennis overgedragen wordt.

Basisprincipe 2: normativiteit vanuit academische vrijheid

Burgerschapsvorming op school kan goed binnen de grenzen van de academische vrijheid, die in dit boekje (om het eenvoudig te houden) op alle schooltypen toegepast wordt.

De belangrijkste bron voor een omschrijving van academische vrijheid is de aanbeveling van UNESCO aangaande de status van onderwijzend personeel in het hoger onderwijs (UNESCO, 1997). In dit document is academische vrijheid omschreven als:

“The right, without constriction by prescribed doctrine, to freedom of teaching and discussion, freedom in carrying out research and disseminating and publishing the results thereof, freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work, freedom from institutional censorship and freedom to participate in professional or representative academic bodies.”

De definitie is belangrijk omdat regeringen zich via de Verenigde Naties aan deze afspraken committeren. Opvallend aan de omschrijving is het volgende:

- Het gaat er bij academische vrijheid kennelijk om dat de academische gemeenschap (docenten) zonder beperkingen van doctrines, vrij kan onderwijzen, onderzoeken en participeren in academische organen.
- Daarbij is belangrijk dat de instellingen kennisverspreiding niet verhinderen, bijvoorbeeld door een mening over het eigen instituut te censureren.

Van Berkel en Van Bruggen (2020), die over dit begrip een boek schreven, vullen aan dat de academische vrijheid niet absoluut is, maar begrensd door:

- professionele normen die voortvloeien uit wetenschappelijk vakmanschap, in de praktijk tot uiting komend in streven naar de waarheid;
- integriteit, het voorkomen van fraude;
- het voortdurend openstaan voor kritiek;
- plichten vanuit de samenleving en rechtsstatelijke grondrechten;
- normen horend bij goed werknemerschap. Dit laatste punt betekent niet dat een academicus, zoals bleek, niet zijn eigen instelling mag bekritisieren.

Dit rijtje grenzen heeft twee gevolgen. Ten eerste is binnen deze grenzen bescherming mogelijk van elke mening die vooralsnog onbewezen en of zelfs onwaar is. Docenten hebben de vrijheid in het hoger onderwijs intellectuele vraagstukken te onderzoeken zonder vrees voor censuur of repercussies (Lackey, 2018). Immers, er is een grote vrijheid om meningen te verkondigen en deze te bekritisieren, onder andere door deze aan collegiale toetsing te onderwerpen. Daardoor zijn, ten tweede, excentrieke standpunten verdedigbaar. Maar goed werknemerschap en het streven naar waarheid staan wel tegenover ontoelaatbare incompetentie en het beweren van onjuistheden.

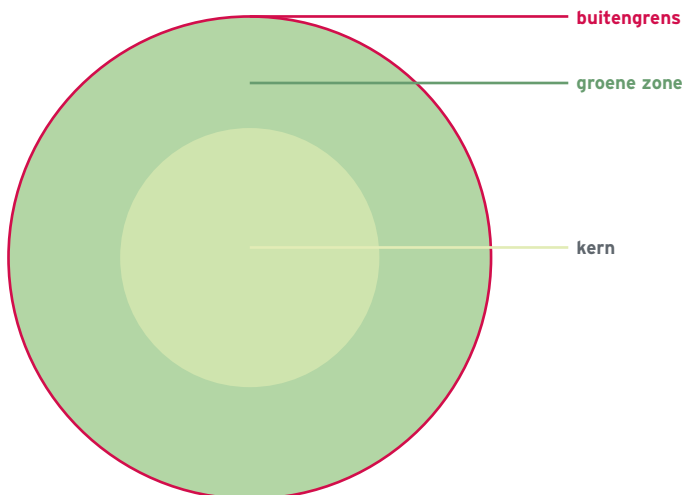
Er vloeien uit deze academische vrijheid randvoorwaarden voor burgerschapsvorming voort. Ten eerste mag geen onderwerp als taboe gelden, maar evidente onjuistheden behoren niet tot het curriculum waarop studenten getoetst worden. Ten tweede mogen docenten alle vrijheid krijgen elk onderwerp te behandelen, op een eigen manier, ook als het onderwerpen betreft die de school niet bevalt. Ten derde kunnen scholen docenten aanspreken op professionele normen van vakmanschap, integriteit en wetenschappelijke zorgvuldigheid.

De laatste jaren speelt in brede (academische) kring het gevoel dat de academische vrijheid onder druk staat als gevolg van het zogenaamde *woke* denken. Zie bijvoorbeeld Hofhuis en Pas (2021) of Weyns (2021). Dit is te omschrijven als een manier van denken waarbij waarheid niet per se aan de orde is, maar waarbij machtsrelaties bekritiseerd worden die de werkelijkheid bepalen. Woke denkers nemen het daarbij op voor de onderdrukten. Een concrete actie die woke denkers dan kunnen ondernemen is het *cancelen* (de zogenaamde *cancel culture*) van de onderdrukkende mening. Dit houdt in dat zij expliciet individuen noemen en verbannen op sociale media en van andere locaties die door het publiek zichtbaar zijn, als deze individuen normen zouden overtreden, niet politiek correct denken of macht onterecht uitoefenen (Saint-Louis, 2021).

Basisprincipe 3: de rechtsstaat

Een andere voorwaarde voor burgerschapsvorming is dat deze begrensd is door rechtsstatelijke kaders, zoals eerder bleek. De Onderwijsraad (2021) heeft in een rapport een visualisatie gemaakt van de rechtsstatelijke grenzen waarbinnen onderwijs plaats behoort te vinden (**Figuur 2**). Deze visualisatie is geschikt om burgerschapsvorming in te kaderen.

Figuur 2 Begrenzing van onderwijs en burgerschap



De kern in deze visualisatie wordt gevormd door de doelen en inhouden van het onderwijs die de overheid belangrijk vindt voor het onderwijs. De buitengrens ligt bij ongeoorloofde zaken, waar scholen geen aandacht aan mogen geven (denk, bij wijze van voorbeeld, aan onderwijs dat criminaliteit zou bevorderen). De groene zone is het gebied waarin onderwijsinstellingen volledige vrijheid hebben. Volgens de Onderwijsraad vormen rechtsstatelijke principes de beide grenzen. Voor de buitengrens geldt de rechtsstaat als kader voor het respecteren van grondrechten, waar scholen aan bijdragen. Maar ook de onderwijsinhouden blijven binnen rechtsstatelijke grenzen. Anders gezegd: in curricula komt geen stof aan de orde die principes van de rechtsstaat, zoals grondrechten, de trias politica, onafhankelijke rechtsspraak of het legaliteitsbeginsel (Heringa et al., 2018) ondermijnt. Binnen deze grenzen “mag alles”.

Basisprincipe 4: veiligheid

Veiligheid in burgerschapsonderwijs betekent dat docenten en leerlingen meningsverschillen en waardedilemma's op een niet een al te conflictueuze wijze bespreken. Er heerst een cultuur waarin in vrijheid en gelijkwaardigheid wordt gesproken met elkaar. Scholen hebben een plicht om te zorgen voor die veiligheid (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015). Dit houdt in dat scholen de psychische, sociale en fysieke veiligheid van leerlingen niet aantasten. Sociale veiligheid betreft de onaantastbaarheid van de integriteit in het intermenselijk verkeer door bijvoorbeeld uitschelden, belachelijk maken, achterstellen en discrimineren, vernederen en buitensluiten. Psychische veiligheid gaat over de onaantastbaarheid van de geestelijke gezondheid, door het uitoefenen van ongeoorloofde druk en bedreiging, manipulatie en dergelijke. Een moeilijk gesprek, of aandacht voor gepolariseerde onderwerpen, vindt binnen deze veiligheids-grenzen plaats. In die zin moet de school voor goede burgerschapsvorming in deze veiligheidsrandvoorwaarden voorzien.

Basisprincipe 5: handelingsverlegenheid

Handelingsverlegenheid houdt in dat leraren niet (weten te) handelen bij zorgen of signalen over onderwerpen of problemen die in de klas spelen (Goei & Kleijnen, 2009). Bij radicale meningsverschillen, zoals over gepolariseerde onderwerpen, bestaat deze handelingsverlegenheid vaak (Kallache et al., 2019). Als basisprincipe geldt dat deze handelingsverlegenheid afwezig is. De instrumenten en pedagogische en didactische uitgangspunten in dit hoofdstuk zouden de handelingsverlegenheid weg kunnen nemen.

Basisprincipe 6: behoeften in het veld

Als voorbereiding op dit hoofdstuk is contact opgenomen met diverse betrokkenen in en buiten Hogeschool Rotterdam. Het gaat daarbij om burgerschapsdeskundigen (bijvoorbeeld Bram Eidhof, Hessel Nieuwelink en Anne Bert Dijkstra), docenten uit

het vo en mbo (bijvoorbeeld Ahmet Dikbas, Yorrit Luijckx en Jan-Bart Adriaanse), betrokkenen van de gemeente Rotterdam (bijvoorbeeld Annelies Verbeek en Kostas Brejaart) en personeel van Hogeschool Rotterdam (Wietske Rowaan en Najat Kaabouni) en andere hogescholen (bijvoorbeeld Dorothée van Kammen en Guuske Ledoux [tevens landelijk kwartiermaker burgerschap]). Hierdoor is allereerst een informeel netwerk burgerschap rond Hogeschool Rotterdam ontstaan. De vraag aan de betrokkenen was telkens welke praktische rol zij voor Hogeschool Rotterdam zien. Kan Hogeschool Rotterdam betekenis geven aan burgerschap voor diverse partijen, intern en extern, en hoe moet ze dat doen? Uit de verschillende gesprekken (volledig verslag beschikbaar) kwam relatief veel consensus over de volgende zaken:

1. Er zijn diverse al tools beschikbaar die inzetbaar zijn als docenten met gepolariseerde onderwerpen in de klas in aanraking komen.
2. Structureel burgerschapsonderwijs verdient duidelijk de voorkeur boven het alleen (kunnen) inspelen op incidenten.
3. Een kennisbasis (burgerschapskennis) is een absolute voorwaarde voor burgerschapsonderwijs. Burgerschapsvaardigheden en -houdingen zijn daarnaast nastrevenswaardig, maar moeilijk aan te leren. Leerlingen en studenten kunnen deze wel als gevolg van burgerschapskennis ontwikkelen.

Basisprincipe 7: didactische afwegingen

Voor effectieve burgerschapsbevordering is aansluiting mogelijk bij min of meer bewezen didactische methoden. Eerder was de constatering dat er voor de effectiviteit van dialogisch onderwijs (het bespreken van gepolariseerde onderwerpen) nog weinig bewijs is. Tegelijk zijn er goed onderbouwde methoden voor algemene, structurele effectieve kennis- en vaardighedenoverdracht en motivatie (Bureau et al., 2021; Hattie & Yates, 2014; Kirschner et al., 2018; Marzano, 2011; Surma et al., 2019; Tricot & Sweller, 2014). Kort gezegd laten deze auteurs zien dat vaardigheden en betrokkenheid bij onderwerpen afhankelijk zijn van (hogere-orde)kennis, die op zijn beurt effectief kan onderwezen worden vanuit directe instructie. Daarvoor is de Pedagogical Content Knowledge van docenten voorwaardelijk. Zie Loughran et al. (2012) of Hume et al. (2019)

Samengevat: voorwaarden voor effectief burgerschapsonderwijs

Uit bovenstaande opsomming kunnen de volgende voorwaarden voor effectief burgerschapsonderwijs worden gedestilleerd. In de schoolomgeving is het van belang dat er een veilig pedagogisch klimaat is waar leerlingen zich in vrijheid kunnen uiten en dat zij bescherming vinden tegen uitsluiting, om welke reden dan ook. Docenten hebben de vrijheid de meest uitzonderlijke stof te doceren, mits het formele curriculum binnen de grenzen van de rechtsstaat blijft. Leerlingen en studenten mogen, gezien de geborgde veiligheid, alles zeggen, fouten maken of zelfs abjecte meningen verkondigen, maar vinden effectief onderwijs en

handelingsbekwame docenten op hun pad die onjuistheden en controversen opvangen met een curriculum dat waarheid nastreeft en effectieve didactiek bevat. Getuigschriften zijn aan dit curriculum verbonden. Burgerschapsonderwijs kan vervolgens gestalte krijgen in min of meer incidentele lessen, maar structureel onderwijs, waarin (hogere-orde)kennis centraal staat, verdient de voorkeur.

Praktische instrumenten en methoden

Er is een verschil tussen incidenteel burgerschapsonderwijs en structureel burgerschapsonderwijs. Het eerste kan op het bordje van elke docent terechtkomen, zodra hij of zij met (incidentele) gepolariseerde onderwerpen te maken krijgt. Instrumenten voor dit type onderwijs bestaan uit “eerstelijnszorgmiddelen” waarmee elke docent een incident kan ondervangen. Structureel burgerschapsonderwijs bestaat vooral uit langdurige onderwijsprogramma’s die daarmee hogere-ordekennis van leerlingen en studenten bevorderen, opdat zij daarmee voorwaarden kunnen scheppen voor participatie, perspectiefwisseling en andere burgerschapshoudingen en -vaardigheden. Trainen van deze vaardigheden en -houdingen zou (voor zover het niet te vrijheid van onderwijs overschrijdt) deels nog in dit structurele onderwijs een plaats kunnen krijgen. Deze instrumenten komen hier achtereenvolgens aan de orde.

Instrumenten voor de eerstelijnszorg en burgerschap algemeen

SLO en diversion

Naam	Methodiek Dialoog als burgerschapsinstrument
Doelgroep	Twee versies: één voor basisonderwijs en één voor voortgezet onderwijs
Korte omschrijving	Deze pdf’s uit 2019 en 2016 geven aan hoe de methoden voor het voeren van een dialoog kunnen helpen met het adressen van burgerschapsonderwerpen. De documenten geven niet zozeer een concrete werkvorm aan, maar een aantal aanbevelingen die op te volgen zijn bij het voeren van dialogisch onderwijs. Ook met aanbevelingen voor lerarenopleidingen.
Meer informatie	https://www.slo.nl/zoeken/@5798/dialoog-po/ https://www.diversion.nl/updates/lees-en-download-onze-methode-dialoog-als-burgerschapsinstrument/

Common Ground

Naam	Common Ground
Doelgroep	Alle
Korte omschrijving	Common Ground is een bedrijf van Bram Eidhof dat een compleet pakket voor burgerschapsonderwijs levert. De organisatie kan helpen met burgerschapsdidactiek, en het vormen van burgerschapsbeleid.
Meer informatie	https://www.bureaucommonground.nl/

Stichting School en Veiligheid

Naam	Tangram burgerschap
Doelgroep	Basisonderwijs
Korte omschrijving	Met deze te downloaden tool kunnen basisscholen met leerlingen een eerste oriëntatie doen op burgerschap, bijvoorbeeld door te kijken welke waarden in een samenleving, volgens de leerlingen, van belang zijn. Stichting School en Veiligheid stelt nog meer materiaal ter beschikking op de site.
Meer informatie	https://www.schoolenveiligheid.nl/wp-content/uploads/2021/03/lesmateriaal-tangram.pdf https://www.schoolenveiligheid.nl/

Kennispunt MBO Burgerschap

Naam	Kennispunt MBO Burgerschap
Doelgroep	Mbo
Korte omschrijving	Op deze website is uiteenlopend materiaal te vinden met werkvormen, achtergronden, materiaal, etc. om bij burgerschapsonderwijs te gebruiken.
Meer informatie	https://burgerschapmbo.nl/lesmateriaal/

Sociale kwaliteit onderwijs: ijkpunten

Naam	IJkpunten voor goed burgerschapsonderwijs
Doelgroep	Alle
Korte omschrijving	De website sociale kwaliteit onderwijs (met betrokkenheid van prof. dr. Anne Bert Dijkstra en prof. dr. Geert ten Dam) biedt diverse tools die gebruikt kunnen worden in het onderwijs. Deze tool geeft negen punten waaraan burgerschapsonderwijs zou moeten voldoen.
Meer informatie	http://socialekwaliteitonderwijs.nl/wp-content/uploads/2020/05/Negen-IJkpunten-Burgerschapsonderwijs.pdf

Sociale kwaliteit onderwijs: meten

Naam	Burgerschap meten
Doelgroep	Basisonderwijs
Korte omschrijving	De website sociale kwaliteit onderwijs (met betrokkenheid van prof. dr. Anne Bert Dijkstra en prof. dr. Geert ten Dam) biedt diverse tools die gebruikt kunnen worden in het onderwijs. Deze tool stelt scholen in staat te meten of zij voldoende aan de burgerschapsopdracht doen.
Meer informatie	https://www.burgerschapmeten.nl/index.html

Sociale kwaliteit onderwijs: zelfevaluatie

Naam	Zelfevaluatie burgerschap
Doelgroep	Alle
Korte omschrijving	De website sociale kwaliteit onderwijs (met betrokkenheid van prof. dr. Anne Bert Dijkstra en prof. dr. Geert ten Dam) biedt diverse tools die gebruikt kunnen worden in het onderwijs. Deze tool bevat een reeks van checks waarmee scholen, vanuit een inspectie- of accreditatieperspectief kunnen bekijken of zij burgerschap goed op hun school hebben ingevoerd.
Meer informatie	http://socialekwaliteitonderwijs.nl/project/3-zelfevaluatie-instrument-burgerschapsonderwijs/

Naam	Gesprekssjabloon controversiële onderwerpen
Doelgroep	Alle
Korte omschrijving	Van de website: “Het Centre of Expertise wil bijdragen aan het vergroten van kansengelijkheid voor kinderen en jongeren door onderzoek te doen naar inclusieve leer- en ontwikkelarrangementen en het handelen van professionals daarbij.” Dit doet het centrum met diverse projecten waaronder onderstaande er één van is. De eerste hyperlink verwijst naar een geheel uitgewerkte voorbereiding, weergegeven in vorm die op een infographic lijkt, voor lessen over gepolariseerde onderwerpen met dialogisch onderwijs. Onder de tweede hyperlink staan achtergronden en nadere instructie.
Meer informatie	https://pure.hva.nl/ws/portalfiles/portal/6750076/urban_education_controversiele_onderwerpen_interactief_gesprekssjabloon_2020.pdf https://www.hva.nl/urban-education/gedeelde-content/projecten/urban-education/omgaan-met-controversiele-onderwerpen-in-de-klas.html?origin=qhYEj1lYROeue9fd2iO64g

RADAR

Naam	Hot Topics: Moeilijke onderwerpen bespreekbaar maken
Doelgroep	Studenten (ook mbo), docenten, mentoren, medewerkers van zorgteams en onderwijsadviseurs
Korte omschrijving	RADAR is een organisatie die beoogt gelijke behandeling te bevorderen en racisme te bestrijden. De organisatie heeft deze tool ontwikkeld voor “het moeilijke gesprek” in brede zin, over gepolariseerde onderwerpen. De lessen waarin de tools worden toegepast, duren één tot drie uur en worden op aanvraag door trainers van RADAR verzorgd.
Meer informatie	https://radar.nl/trainingen/hot-topics-moeilijke-onderwerpen-bespreekbaar-maken/

Huis van Erasmus

Naam	Lessen voor burgerschap: bouwstenen
Doelgroep	Basisonderwijs (maar kan ook voor oudere leerlingen)
Korte omschrijving	Het Huis van Erasmus biedt een reeks zogenaamde bouwstenen aan, bestaande uit kant- en klare PowerPoints met lesbrieven die daarop toelichting geven. De bouwstenen nemen telkens (humanistische) principes van Erasmus als uitgangspunt. Er bestaan bouwstenen voor een hele reeks onderwerpen, zoals over vrijheid van meningsuiting en LHBTQI+. Andere bouwstenen zijn in ontwikkeling.
Meer informatie	https://www.huisvanerasmus.online/lessen-voor-burgerschap-bouwstenen/

Instrumenten voor structureel burgerschapsonderwijs*Inleiding*

Het uitgangspunt in de literatuur en van geïnterviewden en betrokkenen in dit boekje is dat burgerschap niet mogelijk is zonder structurele onderwijsprogramma's. In dit stuk staan instrumenten die Hogeschool Rotterdam, in de

vorm van dergelijke programma's, zowel intern als extern kan aanbieden. Daarmee kan Hogeschool Rotterdam een concrete bijdrage leveren aan het *Rotterdams manifest burgerschap* dat in Rotterdam is opgesteld.

Interne instrumenten: lerarenopleidingen

Het spreekt vanzelf dat de tweedegraadslerarenopleidingen leraren structureel op burgerschapsonderwijs moeten kunnen voorbereiden.

Diverse tweedegraadslerarenopleidingen kunnen meer of minder goed op burgerschap voorbereiden. In het overzicht van paragraaf **Burgerschap en schoolvakken** lijkt dat alle schoolvakken wel een of andere relatie met burgerschap hebben. Maar de overlap met burgerschap als omschreven, is niet bij alle vakken even groot. Bij mens- en maatschappijvakken en talen bijvoorbeeld, komt dat doordat de thematiek van deze opleidingen ook geheel andere accenten kent (van Klassieke Oudheid tot grammatica, van boekhouden tot klimaat, van plantkunde tot geologie) die ook onderwijstijd vergen.

Gezien de inhoudelijke overlap (zie de kennisbasis van dit vak, paragraaf, s de opleiding Maatschappijleer zeer burgerschapsvormend. Juist in deze opleiding gaat het over de maatschappelijke omgeving en de vraagstukken die daarin spelen. Juist in deze opleiding staan politiek, rechtsstaat, democratie, maatschappelijke vraagstukken (diversiteit, sociale cohesie en veiligheid) centraal, evenals de didactiek om hierover les te geven. En maatschappijleer vertegenwoordigt de sociale wetenschappen, waarvan duidelijk is dat deze gunstig bijdragen aan burgerschapsvorming (zie paragraaf **Effectief bevorderen van burgerschap**). Deze opleiding dekt standaard niet het volledige spectrum aan burgerschapsonderwijs (als dat al met één lerenopleiding mogelijk is). Vraagstukken rond seksualiteit, Holocaust of creatieve uitingen bij burgerschap zullen er minder aan de orde komen.

Het generieke deel van de tweedegraadsopleidingen is niet omvangrijk genoeg (ongeveer 35-50 studiepunten) om alle burgerschapsonderwerpen voor alle lerarenopleidingen aan te kunnen bieden, omdat daarin tevens het generieke pedagogische en onderwijskundige aanbod moet worden gerealiseerd. Wellicht kan burgerschapsdidactiek (het moeilijke gesprek, handelingsverlegenheid en dergelijke) aan de orde komen, maar dat is geen structureel burgerschapsonderwijs. Als lerarenopleidingen generiek onderwijs aanbieden, dan ligt het voor de hand daarin onderwerpen mee te nemen die in **Tabel 4** staan. Vakgroepen die deze materie aanbieden zouden dit, als onderdeel van generiek onderwijs aan andere opleidingen, ook buiten het Instituut voor Lerarenopleidingen, kunnen aanbieden. Een vergelijking hierbij is de lerarenopleiding Nederlands, die voor alle andere tweedegraadslerarenopleidingen verplichte taalcursussen verzorgt.

Op de PABO krijgen studenten met aardrijkskunde, geschiedenis, biologie en andere vakgebieden te maken. Dit vormt een zekere basis voor burgerschapsvorming. Mogelijk ontbreken drie zaken. Ten eerste merkt de PABO niet expliciet genoeg dat bepaalde onderwerpen burgerschapsvormend zijn. Markering zou tot het bewustzijn kunnen leiden dat basisonderwijs aan burgerschapsvorming kan bijdragen. Ten tweede is niet bekend of PABO's bepaalde dialogische werkvormen trainen. Ten derde is niet duidelijk of kennis uit het sociaal-wetenschappelijke domein (maatschappelijke vraagstukken, rechtsstaat, etc.) in de PABO aan de orde komt. Dat zou voor burgerschapsvorming van basisschoollerares en -leerlingen van toegevoegde waarde zijn.

Interne instrumenten Hogeschool Rotterdam: minor

Voor alle opleidingen van Hogeschool Rotterdam (zeker niet alleen de lerarenopleidingen) kunnen ontbrekende kennis en vaardigheden rond burgerschap mogelijk aan de orde komen in een minor. Dit zou een minor zijn waarbij studenten de burgerschapsinhouden en didactiek leren die zij niet in hun eigen opleiding meekrijgen. In hoofdlijnen zou een dergelijke minor eruitzien als een programma van meer dan 30 studiepunten, waarbinnen studenten, afhankelijk van hun achtergrond, de keuze hebben om een pakket uit samen te stellen. Daarmee kunnen zij lacunes in hun eigen standaardopleiding aanvullen. Een dergelijke minor is alleen intern voor Hogeschool Rotterdam een instrument. Deze zou eruit kunnen zien als in de tabel.

Tabel 4

Inhoud mogelijke minor burgerschap

Onderdeel	Inhoud	Punten
Staatsinrichting	Spreekt vanzelf	5
Politiek en rechtsstaat	Politologie, politieke visies	5
Sociale wetenschappen	Sociologie, antropologie, sociale psychologie	5
Filosofie	Algemene principes, wetenschapsleer, argumentatieleer, debat	5
Ethiek	Rechtvaardigheid, vrijheid, gelijkheid, levensbeschouwing	5
Historische thema's	Slavernij, kolonialisme, Holocaust, contemporaine geschiedenis	10
Internationale thema's	Migratie, ruimtelijke ordening, milieubeheer, klimaatverandering	10
Maatschappelijke thema's	Diversiteit, sociale en economische ongelijkheid, veiligheid, verzorgingsstaat, media	10
Didactiek voor burgerschap (geen keuzedeel)	Plaatsbepaling burgerschap, het moeilijke gesprek, dialogisch onderwijs, handelingsverlegenheid	10

Interne instrumenten Hogeschool Rotterdam: nascholing

Het kan zijn dat docenten van Hogeschool Rotterdam meer over burgerschap willen weten en er meer aandacht aan willen geven. Daartoe zou interne

nascholing via de afdeling Onderwijs en Ontwikkeling (OenO) kunnen plaatsvinden. OenO zou een aanbod kunnen opstellen dat veel weg heeft van de minor hierboven (**Tabel 4**). Hogeschool Rotterdam zou dit aanbod in delen of als geheel aan docenten kunnen aanbieden, leidend tot een burgerschapscertificaat.

Extern instrumenten: post-hbo, nascholing

Hogeschool Rotterdam zou een vergelijkbaar programma als de minor (**Tabel 4**), of een afgeleide daarvan, als post-hbo-opleiding of een andere vorm van scholing kunnen aanbieden. Afhankelijk van de belangstelling en achtergronden kunnen studenten zich voor dit aanbod inschrijven en nascholing krijgen als burgerschapsdocent of -specialist.

Beleidswijzigingen

In dit boekje zijn tot nu toe diverse voorwaarden voor goed burgerschapsonderwijs voorbijgekomen. Dit zijn voorwaarden waar scholen, ook Hogeschool Rotterdam, zelf in kunnen voorzien, simpel door concreet instrumenten toe te passen of dit onderwijs te ontwikkelen. Op een aantal punten zou beleid van de overheid, of intern beleid van Hogeschool Rotterdam, hierin kunnen assisteren. Sommige maatregelen kunnen mogelijk effectiever worden uitgevoerd als regelgeving en ander beleid ondersteuning aan deze voorwaarden geven. In die zin zijn eventuele beleidswijzigingen ook in te zetten als instrument voor burgerschapsbevordering.

Dit boekje is in eerste instantie voor Hogeschool Rotterdam geschreven. Als gezegd, kan Hogeschool Rotterdam zelf intern een aantal beleidswijzigingen toepassen. Voor beleidswijzigingen bij de landelijke overheid kan Hogeschool Rotterdam proberen haar invloed aan te wenden om aldaar een aantal wijzigingen te bepleiten. De op dit punt voorgestelde maatregelen zijn te zien als aanmoediging tot gebruik van deze invloed.

Beleidsanalyse

Samengevat is over burgerschap tot nu toe het volgende gesteld. Burgerschapsonderwijs bestaat enerzijds uit structureel onderwijs dat in belangrijke mate gevoed kan worden door wetenschappelijke kennisdomeinen, vertaald in schoolvakken (zie paragraaf **Schoolvakken in het tweedegraads veld**). Scholen kunnen dit onderwijs ondersteunen, dus een schil vormen om dit onderwijs, met geïntegreerde projecten, een democratische schoolcultuur en veiligheid voor leerlingen. Burgerschap komt anderzijds ook om de hoek kijken wanneer docenten (uit alle schoolvakken) te maken krijgen met incidenten die feitelijk gepolariseerde onderwerpen betreffen (zie paragraaf **Burgerschap en incidenten**). In dat geval kan elke docent het moeilijke gesprek hierover voeren. Dit is samengevat in **Tabel 5**.

Tabel 5

Soorten burgerschapsonderwijs

	Schoolvakken en docenten (kern)	Schoolbreed (schil)
Structureel burgerschapsonderwijs	1	2
	Hogere-ordekennis	Geïntegreerde projecten
	Sluit aan bij domeinen uit een reeks wetenschappelijke disciplines	Democratische schoolcultuur
Eerstelijnsburgerschaps-onderwijs	Effectieve didactiek	Sociale veiligheid
	3	4
	Incidenten m.b.t. gepolariseerde onderwerpen	Didactiek van het moeilijke gesprek

Beleid zou in elk van deze cellen behulpzaam kunnen zijn, daar waar belemmeringen voorkomen. Grotendeels zijn deze belemmeringen in het hoofdstuk **Burgerschap in de praktijk van het onderwijs** genoemd. Gekoppeld aan bovenstaande cellen, gaan de volgende zaken op.

Ten eerste ligt de aanpak van burgerschap in de cellen 2 en 4 binnen het bereik van schoolbeleid. Er is binnen de huidige wetgeving veel ruimte voor scholen om voorwaarden voor burgerschapsonderwijs te creëren. Een probleem treedt mogelijk bij cel 2 op. Als een school een oefenplaats is voor democratie en rechtsstaat, dan moet de school zoveel mogelijk kenmerken hebben van democratie en rechtsstaat. Natuurlijk kunnen leerlingen, studenten en docenten oefenen met democratisch gedrag als debatten voeren, meerderheden vormen, wederzijds respect tonen, gesprekstechnieken toepassen, samenwerken, actievoeren en rekening houden met minderheden. En scholen kennen medezeggenschap (wettelijk verplicht) of proberen democratisch draagvlak te creëren voor beleid. Maar de meest voorkomende rechtspersoon in het onderwijs is de stichting. Stichtingen kennen in wezen geen democratische opzet. Hoe reëel is dan de oefening van democratische vaardigheden als uiteindelijk de beslistmacht niet democratisch is? Geven scholen dan het signaal dat in de samenleving meepraten mag, maar beslissen niet? Dat lijkt geen goede oefenstof.

Dat geldt evenzeer voor kenmerken van de rechtsstaat. Scholen kennen doorgaans examencommissies, klachtencommissies, medezeggenschapsraden, vertrouwenspersonen en andere gremia waarin conflicten kunnen worden beslecht. Maar over het algemeen is het aan het stichtingsbestuur om te besluiten wat met de uitspraken van deze gremia gebeurt. Van “onafhankelijke rechtspraak” is dan geen sprake, zeker niet als het gaat om conflicten over onderwijsinhoudelijk of didactisch beleid. Voor personeelsconflicten zijn scholen voor onafhankelijke, externe toetsing aangewezen op arbitragecommissies (cao-kwesties) of zelfs de rechterlijke macht, zij kennen daarvoor dus geen interne voorzieningen. Hier geldt dat genoemde interne commissies rapporteren aan het bestuur. Studenten of leerlingen kunnen overigens wel rekenen op onafhankelijke toetsing bij klachten over examinering. Maar over het algemeen is het rechtsstatelijke kenmerk van een onafhankelijke “rechterlijke” toetsing op scholen niet sterk ontwikkeld. Een ander kenmerk van rechtsstatelijkheid, de waarborging van grondrechten, zal tussen scholen sterk verschillend ontwikkeld zijn. Om te beginnen zijn scholen uiteraard gebonden aan landelijke wetten, zoals de Grondwet. Tegelijk heeft een school de mogelijkheid voor zichzelf grondrechten te formuleren, in het eigen statuut. Mogelijk zijn er scholen die bepaalde visies en uitgangspunten, die voor burgerschap relevant zijn, in hun statuten hebben verwerkt, bijvoorbeeld regels voor academische vrijheid of diversiteit. Het is niet bekend in welke mate dit gebeurt.

Kortom, als scholen een voor burgerschap bevorderende schoolcultuur en -structuur willen aanbieden, en inderdaad als oefenplaats willen functioneren, dan is het denkbaar dat zij hierin aanpassingen verrichten.

Ten tweede zijn vooral problemen in relatie tot cel 1 te constateren. In het hoofdstuk Burgerschap in de praktijk van het onderwijs bleken de volgende belemmeringen in beleid en regelgeving:

- Er is voor leerlingen ruim geformuleerd welke voor burgerschap belangrijke inhouden in het onderwijs voorkomen. Dat geldt voor het po, de onderbouw van het vo en het mbo. Daarmee bepalen in feite schoolboeken en scholen welke stof leerlingen meekrijgen, welke eisen voor hen gelden.
- In het vo zijn er in de onderbouw, dus de verplichte basisjaren, maar twee of drie kerndoelen Mens en Maatschappij (met diezelfde ruime formulering) die burgerschap betreffen.
- In de onderbouw van het vo/Mens en Maatschappij geldt maatschappijleer niet als toeleverend vak, terwijl de kerndoelen alhier (dus de beoogde burgerschapsdoelen) deels wel sociaalwetenschappelijk van aard zijn. Dit vak komt zelden voor in de onderbouw. De bevoegdhedenstructuur voor Mens en Maatschappij in de onderbouw, tussen diverse deskundigheden, is scheef.
- In de bovenbouw van het vo is maatschappijleer het enige verplichte burgerschapsvak, maar dat heeft een marginale positie. In de bovenbouw komt de helft van de leerlingen verder niet in aanraking met voor burgerschap belangrijke vakken.
- Het mbo kent een praktijk met grote diversiteit aan inhouden en docenten, met sterk wisselende kwaliteit. Dit komt door ruim geformuleerde eisen, door de bevoegdhedenstructuur en het feit dat het mbo alleen een inspanningsverplichting kent. De wet maakt dit mogelijk.
- In het po is onduidelijkheid over de mate waarin inhouden voor goed burgerschap aan de orde komen. Het is onduidelijk of basisschooldocenten voor deze inhouden zijn opgeleid.

Het lijkt erop dat, gezien vanuit de behoefte van structureel burgerschaps-onderwijs, een bepaalde samenhang en logica in het overheidsbeleid ontbreken.

In de volgende paragrafen staan suggesties voor hoe in deze beleidsproblemen een verbetering kan plaatsvinden. Er wordt daarbij de vrijheid genomen buiten de huidige kaders te denken.

Onderwijsbeleid po, vo en mbo

Schil: schoolbreed beleid

De huidige wetten voor burgerschapsonderwijs behoeven geen aanpassing voor de schil van burgerschapsonderwijs (zie **Tabel 5**). In het po, vo en mbo voorziet deze wetgeving in voldoende faciliteiten om schoolbreed burgerschapsonderwijs te ondersteunen. Het is aan scholen zelf om te bevorderen dat docenten bekwaamheid ontwikkelen in het moeilijke gesprek dat zich voordoet bij gepolariseerde onderwerpen.

Flankerend aan dit beleid zijn nog andere “schillen” mogelijk. De meeste stof die burgerschapsvormend is, is afkomstig uit de mens- en maatschappijvakken (zie hierna). Maar ook andere schoolvakken (kunstvakken, talen, biologie, exacte vakken) kunnen bijdragen. Al deze vakken zouden aan bijvoorbeeld vakoverstijgende projecten kunnen meedoen. Daarnaast kunnen alle docenten deels burgerschapsdocent zijn, net zoals alle docenten deels taaldocent zijn en zo bijdragen aan taalvaardigheid. Voor taalvaardigheid ligt de basis bij taalvakken, maar iedere docent kan er aandacht aan besteden (of behoort dat te kunnen?). Een vergelijkbare redenering gaat op voor burgerschap. Het is te overwegen om in de eindtermen en leerdoelen van alle vakken deze bijdrage aan burgerschap te formuleren. In examenprogramma's van deze vakken kunnen deze eindtermen het oormerk “bijdragend aan burgerschap” krijgen.

Kern: inhoud burgerschapsonderwijs

Als het gaat om de inhoud, stof en leerdoelen voor burgerschapsonderwijs, dan zou wetgeving helpen die hierin voorschrijvender en samenhangender is. Een aantal beleidswijzigingen kan hierbij nuttig zijn.

Ten eerste is het noodzakelijk dat leerstof een concretere formulering krijgt in de vorm van kerndoelen of eindtermen, vooral voor het po en de onderbouw van het vo, dus in het verplichte onderwijs voor alle leerlingen; daar zijn explicietere eisen aan te stellen. Daarom is hierin een kerncurriculum noodzakelijk dat meer in detail dan nu aangeeft wat leerlingen moeten kennen en kunnen. Het valt op dat voor alle schoolvakken deze kennis nu ruim is geformuleerd, ook voor burgerschap zijn de wettelijke eisen erg ruim. Dit kerncurriculum krijgt nieuwe en aanvullende eisen en een complexer karakter naarmate de leerlingen verder in het onderwijs vorderen. Gezien de aansluiting van burgerschapsdoelen bij bestaande vakken, kunnen burgerschapseindtermen uit dit kerncurriculum bij deze bestaande vakken een plaats krijgen. Het is dus niet nodig een nieuw vak te ontwikkelen.

Ten tweede zou deze leerstof meer accent kunnen krijgen op onderwerpen die voor burgerschap belangrijk zijn maar nu ondergesneeuwd lijken. Dat zijn

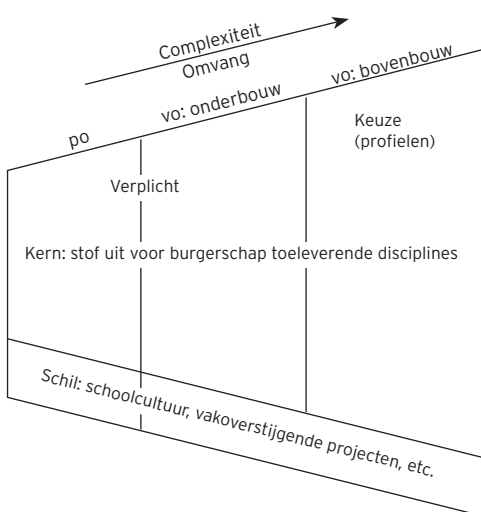
onderwerpen rond rechtsstaat, politiek, democratie, maatschappelijke vraagstukken als diversiteit en milieu, onderwerpen als Holocaust en slavernijverleden en ethische vraagstukken.

Daarmee krijgt, ten derde, sociaalwetenschappelijke en filosofische kennis een meer prominente plaats in het funderend onderwijs. In de wet zouden maatschappijleer, levensbeschouwing en filosofie daarom als toeleverende vakken voor het funderend onderwijs moeten gelden. Als maatschappijleerkennis zodoende deel gaat uitmaken van het verplichte curriculum, vooral in de onderbouw van het vo, dan is er geen noodzaak meer voor een verplicht vak in de bovenbouw van het vo, zoals thans het geval is.

In de bovenbouw van het vo zijn er keuzeprofielen. Met bovenstaand beleid legt het onderwijs in principe een basis voor burgerschap. Maar als uitvloeisel van de onderbouw zouden keuzeprofielen meer dan nu kunnen bestaan uit voor burgerschap belangrijke vakken. Een overweging is om de vrijheid van scholen om zelf te beslissen welke vakken zij in profielen willen opnemen, te verkleinen, ofwel wettelijk te regelen dat bepaalde burgerschapsvakken in bepaalde profielen verplicht zijn.

Op deze wijze ontstaat in het funderend onderwijs een leerlijn van inhouden, systematisch vanuit schoolvakken ingegeven, die voor burgerschap bevorderlijk is. Samen met een schil van schoolbreed burgerschapsbeleid, kan dit de burgerschapsvorming van leerlingen bevorderen. Zie **Figuur 3**.

Figuur 3: Leerlijn burgerschap in het funderend onderwijs



Nogmaals, deze leerlijn krijg gestalte door beleid dat landelijk tot stand zou komen.

In het mbo kan wetgeving helpen bij burgerschapsvorming en de problemen die daar gelden (zie paragraaf **Burgerschapsonderwerpen structureel in curricula**). Dit zou een combinatie kunnen zijn van de volgende maatregelen:

- Voor zaakvakken waarvoor een tweedegraads- (of eerstegraads) lerarenopleiding bestaat, zijn alleen docenten bevoegd die deze opleiding afgerond hebben. Dat zou voor vakken als Nederlands, economie of Engels gelden, en voor burgerschap.
- De inspanningsverplichting bij burgerschapsvorming wordt een resultaatverplichting. Er kan overwogen worden kenniselementen zelfs een centraal examen te geven, vergelijkbaar met Engels en Nederlands.
- Er komt voor burgerschap een duidelijk en operationeel programma, rekening houdend met diverse niveaus die dit schooltype heeft.

Hogeschool Rotterdam kan een lobby opzetten om bovenstaand beleid te helpen bevorderen.

Intern beleid Hogeschool Rotterdam

Hogeschool Rotterdam kan een aantal maatregelen nemen, zowel voor intern als voor partners, om burgerschap te bevorderen. De hierna voorgestelde maatregelen klinken misschien uitzonderlijk omdat ze buitende de normale kaders vallen. Ze zijn echter bedoeld om het denken over burgerschapsonderwijs te stimuleren, waarbij uiteraard als disclaimer geldt dat het realiseren ervan ver weg ligt. Met grote nadruk moet hier gesteld worden dat dit ideeën zijn van de auteur en dat dit geen formele standpunten van Hogeschool Rotterdam of het College van Bestuur betreft. Voor de hand ligt de voorgestelde structurele instrumenten (**Instrumenten voor structureel burgerschapsonderwijs**) snel in te voeren. In het kort betekent dat dus dat opleidingen met sociale wetenschappen intern scholing verzorgen voor andere opleidingen, dat er een minor burgerschap komt voor studenten en dat er interne (voor het eigen personeel) en externe (voor partners) nascholing komt, zoals eerder toegelicht. Hogeschool Rotterdam kan beleid ontwikkelen dat procedures tot het komen van deze scholing, verkort.

Vanuit het idee dat scholen een oefenplaats zijn, kan Hogeschool Rotterdam experimenteren met meer democratie. Studenten en docenten leren dan niet alleen debatteren en samenwerken, maar merken dat daar invloed van uitgaat en beslissingsmacht aan kan vastzitten. De school kan zo helpen te leren dat democratisch gedrag niet alleen maar uit discussie bestaat, maar bepalend kan zijn voor de lijn van het beleid. Dit verhoogt het realisme en verkleint teleurstelling als mensen zich in de school met het beleid willen bezighouden.

Een mogelijkheid om het democratisch gehalte van Hogeschool Rotterdam te verhogen, is om van Hogeschool Rotterdam een vereniging te maken. De leden

vormen dan een representatieve afvaardiging van studenten en personeelsleden, die daarmee de feitelijk “wetgevende macht” en dus het hoogste orgaan van de school vormen. Het College van Bestuur is dan de “regering”, die door deze wetgevende macht gecontroleerd kan worden. Dit model is interessant, omdat hiermee oefenen met democratie zeer realistisch wordt. Studenten leren dat democratisch actief zijn niet alleen uit meepraten bestaat, maar ook uit beslissingsmacht.

Een andere mogelijkheid is te werken met “burgerraden”, in lijn met de ideeën van Van Reybrouck (2016). Door het lot bepaald krijgt een reeks studenten en personeelsleden een plaats in deze raad. Zij krijgen deskundige en onafhankelijke instructie en voorlichting over een beleidsprobleem en bedenken nieuwe regels. Het College van Bestuur belooft deze ongewijzigd over te nemen.

Een derde mogelijkheid is de medezeggenschapsraden meer invloed te geven. Hogeschool Rotterdam voert dan meer beleidsvoornemens en regels in, uitsluitend als deze raden er in meerderheid (anoniem en niet unaniem) mee instemmen. De raden krijgen meer mogelijkheden om het College van Bestuur en directies te controleren en te corrigeren als deze niet naar de wens van de raden handelen. Hogeschool Rotterdam kan proberen de school meer kenmerken van een rechtsstaat te geven. Dit kan door nog eens goed naar de statuten te kijken. In paragraaf **Burgerschap Hogeschool Rotterdam** bleek dat Hogeschool Rotterdam in de statuten al een vergelijkbaar artikel heeft als artikel 1 uit de Grondwet. Te overwegen valt meer van dergelijke “grondrechten” in de statuten over te nemen, bijvoorbeeld persvrijheid (voor het blad Profielen), of zaken die het pedagogisch kader betreffen (zoals in paragraaf **Pedagogisch kader voor burgerschaps-instrumenten**): academische vrijheid, sociale veiligheid en rechtsstatelijke kaders voor (het kunnen beoordelen door docenten en studenten van het) curriculum.

Rechtsstatelijk zou zijn als een centraal orgaan onafhankelijk en doorslaggevend kan toetsen of het College van Bestuur, personeel en studenten de regels volgen. Het orgaan zou kunnen toetsen of personele en onderwijskundige belangen in Hogeschool Rotterdam naar behoren beschermd zijn. Het orgaan zou geen verantwoording schuldig zijn aan het College van Bestuur. Alle partijen zouden zich bij de beslissing van een dergelijk orgaan moeten neerleggen. Mogelijk kunnen organen en (toetsings)commissies als klachtencommissies, vertrouwenspersonen, examencommissies en klokkenluidersorganen in dit orgaan bijeenkomen. Het orgaan zou ook mogen toetsen of Hogeschool Rotterdam handelt naar de “grondwet”, het eigen statuut.

Deze beleidswijzigingen en voornemens zouden ervoor zorgen dat Hogeschool Rotterdam meer lijkt op een echt democratisch en rechtsstatelijk instituut,

waardoor alle studenten en personeelsleden daadwerkelijk kunnen oefenen met burgerschap. Hogeschool Rotterdam geeft er de boodschap mee af dat participatie ertoe doet, dat bijdragen aan de gemeenschap effect hebben. Hogeschool Rotterdam zou op deze manier voorloper zijn in het vormen van burgers en daarmee radicaal uitdrukking geven aan schoolbreed burgerschap. Hogeschool Rotterdam is dan een echte oefenplaats.

- 10voordeleraar. (2021). *Kennisbases*. 10voordeleraar.nl. Geraadpleegd op 13 april 2021 van <https://10voordeleraar.nl/kennisbases/publicaties>
- Alexander, R. (2006). *Towards dialogic teaching*. Dialogos.
- Arendt, H., & Kohn, J. (2006). *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. Penguin.
- Avery, P. G., Levy, S. A., & Simmons, A. M. (2013). Deliberating controversial public issues as part of civic education. *The Social Studies*, 104(3), 105-114.
- Besluit kerndoelen onderbouw VO. (2006, 7 juni). Geraadpleegd op https://wetten.overheid.nl/BWBR0019945/2012-12-01#search_highlight0
- Bos, K. (2020, 20 oktober). Niet alles kan meer, in de klas. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/10/20/niet-alles-kan-meer-in-de-klas-a4016741>
- Bron, J. (2006). *Een basis voor burgerschap. Een inhoudelijke verkenning voor het funderend onderwijs*. SLO. Geraadpleegd op <http://downloads.slo.nl/Repository/een-basis-voor-burgerschap.pdf>
- Bureau, J. S., Howard, J. L., Chong, J. X. Y., & Guay, F. (2021). Pathways to Student Motivation: A Meta-Analysis of Antecedents of Autonomous and Controlled Motivations. *Review of Educational Research*, 003465432110424. <https://doi.org/10.3102/00346543211042426>
- Burkstrand-Reid, B., Carbone, J., & Hendricks, J. S. (2011). Teaching controversial topics. *Family Court Review*, 49(4).
- Campbell, D. E. (2019). What social scientists have learned about civic education: A review of the literature. *Peabody Journal of Education*, 94(1), 32-47.
- Christopher, O., Vanessa, D., Marcus, G., & Dillon, J. (2004). Controversial Issues: Teachers' Attitudes and Practices in the Context of Citizenship Education. *Oxford Review of Education*, 30(4), 489-507.
- Cooper, F. (2018). *Citizenship, inequality, and difference: historical perspectives*. Princeton University Press.
- Daas, R., & Mennes, H. (2018). *Inhoudelijke vergelijking domeinbeschrijving burgerschap in het basisonderwijs en ICCS*. Universiteit van Amsterdam.
- Dekker, P., Muis, Q., Sieben, I., & Van Houwelingen, P. (2019). *Burgerperspectieven 2019/3*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op van https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/47968750/SOC_Dekker_burgerperspectieven_2019_3_Report.pdf
- Den Boer, P., & Van Leest, P. (2021). *Evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*. KBA Nijmegen.

- Dienst Uitvoering Onderwijs. (2021). *Raadplegen CROHO*. DUO.nl. Geraadpleegd op <https://apps.duo.nl/MCROHO/pages/zoeken.jsf;jsessionid=+j1MY7rfUaPDRtmTYu-jkxBg9.f6308165-37ac-5caf-ab6b-7338a95da35c>
- Dijkstra, A. B., Kuiper, E., & Nieuwelink, H. (2016). *Schoolkenmerken voor bevordering van burgerschapscompetenties van leerlingen in het basisonderwijs*. NRO.
- Dopmeijer, J., Nuijen, J., Busch, M., Tak, N., & Verweij, A. (2021). *Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs. Deelrapport I. Mentale gezondheid van studenten in het hoger onderwijs* (Mental health of students in higher education, Issue). Geraadpleegd op <http://hdl.handle.net/10029/625362>
- Eidhof, B. B. F. (2016). *Influencing youth citizenship*. Universiteit van Amsterdam.
- Eidhof, B. (2019). *Burgerschapsonderwijs: Handboek voor het voortgezet onderwijs*. Prodemos.
- Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB. (2021, 1 januari). Geraadpleegd op https://wetten.overheid.nl/BWBR0027963/2021-01-01#search_highlight18
- ExamenOverzicht (2021). *Statistieken over het eindexamen*. ExamenOverzicht.nl. Geraadpleegd op 24 juni 2021 van <https://www.examenoverzicht.nl/examen-informatie/algemeen/statistieken>
- Flanagan, C. A. (2013). *Teenage citizens: The political theories of the young*. Harvard University Press.
- Geboers, E., Geijssel, F., Admiraal, W., & Ten Dam, G. (2013). Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review*, 9, 158-173.
- Gemeente Rotterdam. (2021). *Burgerschap*. Onderwijs010. Geraadpleegd op <https://onderwijs010.nl/themas/burgerschap/>
- Goei, S., & Kleijnen, R. (2009). *Omgang met zorgleerlingen met gedragsproblemen*. Hogeschool Windesheim.
- Hattie, J., & Yates, G. C. R. (2014). *Visible learning and the science of how we learn*. Taylor & Francis Group.
- Heater, D. (1990). *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*. Longman.
- Heringa, A. W., Van der Velde, J., Verhey, L. F. M., & Van der Woude, W. (2018). *Staatsrecht* (Dertiende druk). Wolters Kluwer.
- Hess, D., & Avery, P. G. (2008). Discussion of controversial issues as a form and goal of democratic education. In J. Arthur, I. Davies, & C. L. Hahn (Eds.). *International handbook on education for citizenship* (pp. 506-518). Sage Publications.
- Hofhuis, S., & Pas, N. (2021, 21 oktober). 'Woke' bedreigt de academische vrijheid. *NRC Handelsblad*.

- Hogeschool Rotterdam. (2017). *Statuten Hogeschool Rotterdam*. Geraadpleegd op <https://infoland.hr.nl/iProva/iDocument/Viewers/Frameworks/ViewDocument.aspx?documentid=8e236124-e71e-4a87-9efe-8dd71c7d46c5&customcss=&HyperlinkID=c926b917-7057-4b87-be62-3c53e7df83f2>
- Hume, A., Cooper, R., & Borowski, A. (2019). *Repositioning pedagogical content knowledge in teachers' knowledge for teaching science*. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-5898-2>
- Inspectie van het Onderwijs. (2022). *De staat van het onderwijs 2022*.
- Isac, M. M., Maslowski, R., Creemers, B., & Van der Werf, G. (2014). The contribution of schooling to secondary-school students' citizenship outcomes across countries. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(1), 29-63.
- Kallache, I., Dielwart, I. M., & Uzunali, B. (2019). *Over de scheidslijnen van Polarisation en de Interculturele Dialoog als interventie*. Universiteit van Utrecht. Geraadpleegd op <https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/913>
- Kirschner, P. A., Claessens, L., & Raaijmakers, S. (2018). *Op de schouders van reuzen: inspirerende inzichten uit de cognitieve psychologie voor leerkrachten*. Ten Brink Uitgevers.
- Kouwenhoven, A. (2020, 4 november). Docent duikt onder om cartoon in de klas. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/11/04/docent-duikt-onder-om-cartoon-in-klas-a4018814>
- Lackey, J. (2018). *Academic freedom* (First edition). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198791508.001.0001>
- Ledoux, G., & Vaessen, A. (2021). *Advies ondersteuningsstructuur burgerschapsonderwijs. In het kader van de aangescherpte wettelijke burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*. Kohnstamm Instituut.
- Leenders, H. H. M., & Veugelers, W. M. M. H. (2004). Waardevormend onderwijs en burgerschap. Een pleidooi voor kritisch-democratisch burgerschap. *Pedagogiek*, 24(4), 361-375.
- Loughran, J., Berry, A., & Mulhall, P. (2012). *Understanding and developing science teachers' pedagogical content knowledge* (Second edition). SensePublishers.
- Manganelli, S., Lucidi, F., & Alivernini, F. (2015). Italian adolescents' civic engagement and open classroom climate: The mediating role of self-efficacy. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 41, 8-18.
- Marzano, R. J. (2011). *De kunst en wetenschap van het lesgeven. Een evidence-based denkkader voor goed, opbrengstgericht onderwijs*. Bazalt.
- Maurissen, L., Barber, C., & Claes, E. (2020). Classroom discussions and political tolerance towards immigrants: The importance of mutual respect and responsiveness. *Acta Politica*, 55(2), 242-266.
- Miller, D. (2000). *Citizenship and national identity*. Polity Press. [https://opac.eui.eu/client/en_GB/default/search/detailnonmodal/ent:\\$002f\\$002fSD_ILS\\$002f0\\$002fSD_ILS:390881/one](https://opac.eui.eu/client/en_GB/default/search/detailnonmodal/ent:$002f$002fSD_ILS$002f0$002fSD_ILS:390881/one)

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). *Aandeel vakken in het voortgezet onderwijs | Voortgezet onderwijs*, <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/aandeel-vakken-in-het-voortgezet-onderwijs>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015). *Zorgplicht sociale veiligheid leerlingen op school*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2017). *Burgerschapsagenda mbo 2017-2021: een impuls voor burgerschapsonderwijs*.
- Munniksma, A., Dijkstra, A. B., Van der Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H. G., & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.
- Nieuwelink, H. (2019). Uitgangspunten voor burgerschap in de klas. In B. Eidhof. *Handboek Burgerschapsonderwijs: Voor het voortgezet onderwijs* (pp.139 - 155). ProDemos.
- Nieuwelink, H., Boogaard, M., Dijkstra, A. B., Kuiper, E., Ledoux, G., & Kohnstamm, I. (2016). *Onderwijs in burgerschap: wat scholen kunnen doen: lessen uit wetenschap en praktijk*. Kohnstamm Instituut.
- Nieuwelink, H., & Oostdam, R. (2021). Tijd voor burgerschapsonderwijs aan de lerarenopleiding. In A. B. Dijkstra (Red.). *Een kennisbasis voor burgerschap*. Boom.
- Nystrand, M., Wu, L. L., Gamoran, A., Zeiser, S., & Long, D. A. (2003). Questions in time: Investigating the structure and dynamics of unfolding classroom discourse. *Discourse processes*, 35(2), 135-198.
- Onderwijsraad. (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Geraadpleegd op <https://onderwijsraad.sitearchief.nl/?timestamp=20190923033712&url=https%3A%2F%2Fwww%2Eonderwijsraad%2Enl%2Fpublicaties%2Farchief%2Fitem21#>
- Onderwijsraad. (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Geraadpleegd op <https://onderwijsraad.sitearchief.nl/?timestamp=20190923033712&url=https%3A%2F%2Fwww%2Eonderwijsraad%2Enl%2Fpublicaties%2Farchief%2Fitem21#archive>
- Onderwijsraad. (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*.
- Perrin, A. J., & Gillis, A. (2019). How College Makes Citizens: Higher Education Experiences and Political Engagement. *Socius: Sociological Research for a Dynamic World*, 5, 237802311985970. <https://doi.org/10.1177/2378023119859708>
- Plunkett, D., Shapiro, S., & Toh, K. (2019). *Dimensions of normativity: new essays on metaethics and jurisprudence*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190640408.001.0001>
- Radstake, H., & Leeman, Y. (2008). Begeleiden van gesprekken in de klas over problemen met etnisch gemengd samenleven. *Pedagogiek*, 28(3), 171-189.
- Sectoren van het Rotterdams onderwijs (2020). *Rotterdams manifest burgerschap: Scholen veilige oefenplaats voor burgerschap*.

- Saint-Louis, H. (2021, 23 juni). Understanding cancel culture: Normative and unequal sanctioning. *First Monday*, 26(7). <https://doi.org/10.5210/fm.v26i7.10891>
- Schmeets, H., & De Witt, S. (2017). *Gerapporteerde spanningen in de samenleving en eigen ervaringen daarmee*. Bevolkingstrends (5). CBS.
- Schuitema, J., Radstake, H., Van de Pol, J., & Veugelers, W. (2018). Guiding classroom discussions for democratic citizenship education. *Educational Studies*, 44(4), 377-407.
- Schuitema, J., Ten Dam, G., & Veugelers, W. (2008). Teaching strategies for moral education: A review. *Journal of curriculum studies*, 40(1), 69-89.
- Schuitema, J., Veugelers, W., Rijlaarsdam, G., & Ten Dam, G. (2009). Two instructional designs for dialogic citizenship education: An effect study. *British Journal of Educational Psychology*, 79(3), 439-461.
- SLO. (2021). *Leerplan in beeld*. SLO.nl. Geraadpleegd op 24 juni 2021 van http://leerplaninbeeld.slo.nl/vmbo_onderbouw/mens-en-maatschappij/leergebied-mens-en-maatschappij/mens-en-maatschappij-inhouden-po-vmbo/kerndoelen/
- Surma, T., Vanhoywegen, K., Sluijmans, D., Camp, G., Muijs, D., & Kirschner, P. A. (2019). *Wijze lessen: twaalf bouwstenen voor effectieve didactiek* (Eerste druk). Ten Brink Uitgevers.
- Ten Dam, G., Geijssel, F., Reumerman, R., & Ledoux, G. (2010). Burgerschapscompetenties: de ontwikkeling van een meetinstrument. *Pedagogische Studiën*, 87(5), 313-333.
- Tricot, A., & Sweller, J. (2014). Domain-Specific Knowledge and Why Teaching Generic Skills Does Not Work. *Educational Psychology Review*, 26(2), 265-283.
- Ugur-Cinar, M., Cinar, K., & Kose, T. (2020). How Does Education Affect Political Trust?: An Analysis of Moderating Factors. *Social Indicators Research*, 152(2), 779-808. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02463-z>
- UNESCO. (1997). *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*. UNESCO. Geraadpleegd op 21 februari 2021 van http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Van Berkel, K., & Van Bruggen, C. (2020). *Academische vrijheid, geschiedenis en actualiteit*. Boom.
- Van der Meer, T., Wanders, F., Thijs, P., Mulder, L., Aizenberg, E., Ten Dam, G., & Van de Werfhorst, H. (2019). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs: jaar 1-2018/2019*. Adolescentenpanel democratische kernwaarden en schoolloopbanen, Universiteit van Amsterdam.
- Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen verkiezingen* (Twaalfde, geactualiseerde druk). De Bezige Bij.
- Van Straaten, D., Wilschut, A., & Oostdam, R. (2016). Making history relevant to students by connecting past, present and future: A framework for research. *Journal of curriculum studies*, 48(4), 479-502.

- Veugelers, W., & Schuitema, J. (2013). Docenten en controversiële issues: Levensbeschouwelijke en politieke thema's in de schoolvakken biologie en geschiedenis. *Onderwijs en Samenleving*, (104).
- Vos, H. (1995). *Filosofie van de moraal: inzicht in moraal en ethiek* (Eerste druk). Het Spectrum.
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269.
- Wet op het primair onderwijs*. (1981,30 juli). Overheid.nl. Geraadpleegd op ... van https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2018-02-01#search_highlight0
- Wet op het voortgezet onderwijs*. (1963, 26 februari). Overheid.nl. Geraadpleegd op ... van https://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2018-02-01/1#search_highlight0
- Weyns, W. (2021). *Wie wat woke?: Een cultuurkritische benadering van wat we (on) rechtvaardig vinden*. Pelckmans.
- Wilschut, A., & Nieuwelink, H. (2016). *Definities van burgerschap*. Hogeschool van Amsterdam.
- World Health Organization. (2003). *Skills for health: Skills-based health education including life skills: An important component of a child-friendly/health-promoting school*.

Over de auteur

Marcel Mooijman is jarenlang docent maatschappijleer geweest, eerst in diverse vormen van voortgezet onderwijs, later als lerarenopleider aan Hogeschool Rotterdam. Hij is sinds 2020 voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer (NVLM). Hij zit in de landelijke expertgroep die burgerschapsbeleid voor het mbo ontwikkelt (paragraaf **Schoolvakken in het tweedegraads veld**). Thans werkt Marcel voor de master Leren Innoveren van Hogeschool Rotterdam. Hij is promovendus aan de Universiteit Leiden. Zijn proefschrift gaat over wetenschappelijk onderbouwde methoden voor effectief leren. In schooljaar 2021/2022 mocht hij voor het College van Bestuur projectleider zijn om het burgerschapsbeleid van Hogeschool Rotterdam te ontwikkelen.

Marcel hecht eraan te laten weten dat hij heeft geprobeerd dit stuk niet vanuit het belang voor het vak maatschappijleer te schrijven. Feitelijk is te constateren dat maatschappijleerinhouden van groot belang zijn voor burgerschap en tegelijk een marginale positie kennen in het primair en secundair onderwijs alsmede in het mbo. In dit stuk onderbouwt hij dat met bronvermelding. Maar hij laat ook zien dat burgerschapsonderwijs zeker meer is dan alleen maatschappijleer. Burgerschap vereist sterke betrokkenheid van een grote reeks betrokkenen, inhouden, schoolvakken en disciplines, zo toont hij omstandig aan. In die zin beschrijft hij burgerschap vanuit een breed, interdisciplinair en zo objectief mogelijk perspectief. Hij zal aanpassingen verwerken als de lezer laat weten dat dit niet voldoende tot zijn recht komt. Ten Dam, G., Geijssel, F., Reumerman, R., & Ledoux, G. (2010). Burgerschapscompetenties: de ontwikkeling van een meetinstrument. *Pedagogische Studiën*, 87(5), 313-333.