

Burgerschap

Ontwikkelingen en uitdagingen in het curriculum po en onderbouw vo

Annette van der Laan & José Lodeweges
SLO, april 2021

Inleiding

In deze trendanalyse schetsen we enkele ontwikkelingen die een rol spelen bij het ontwerpen van een landelijke leerplankader voor burgerschapsonderwijs. Er gebeurt op scholen al veel aan burgerschapsvorming, maar dit kan planmatiger en doelgerichter. De ontwikkeling van een landelijk curriculum draagt daaraan bij. Het zou voor het eerst zijn dat er een landelijk curriculum voor burgerschap wordt vastgesteld. In 2018 heeft SLO in een startnotitie beschreven waarom een curriculum voor burgerschap van belang is (SLO, 2018). Voorliggende analyse bouwt voort op die startnotitie, vult deze aan met actuele maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen, nieuwe relevante publicaties en met aspecten die in de startnotitie ontbraken. We spraken met wetenschappers en inhoudelijke experts op dit leergebied.

Leeswijzer

In deze trendanalyse schetsen we allereerst actuele ontwikkelingen binnen het onderwijsbeleid, het onderwijsveld en in de maatschappij. Vervolgens gaan we in op enkele uitdagingen die een rol spelen bij de implementatie van burgerschap op school, zoals voorwaarden en knelpunten. We sluiten af met een conclusie waarin we kernpunten noemen rond curriculumvernieuwing van het burgerschapsonderwijs.

Actuele ontwikkelingen binnen het onderwijsbeleid en het onderwijsveld

Aangescherpte wet en aangenomen amendementen

De sectorwetten waarin de burgerschapsopdracht staat omschreven, worden verduidelijkt. Er ligt een wetsvoorstel dat duidelijkheid moet scheppen over wat ten minste van scholen verwacht mag worden op het gebied van burgerschapsonderwijs. Deze aangescherpte wet zal naar alle waarschijnlijkheid in augustus 2021 van kracht zijn. De oorspronkelijke wet dateert uit 2006, maar wordt beschouwd als te weinigzeggend. Deze wettelijke verplichting gaf onvoldoende duidelijkheid aan scholen wat ze moesten aanbieden. Dat resulteerde in een lappendeken aan burgerschapsactiviteiten die weinig planmatig en doelgericht opgezet waren. Bovendien bood de wet te weinig basis voor Onderwijsinspectie om op te treden tegen scholen die basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet uitdroegen. De resultaten lieten ook te wensen over (Munnikma, e.a., 2017). De verduidelijking van het wetsvoorstel benadrukt basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de school als oefenplaats voor democratisch burgerschap. Daarnaast is er een amendement

aangenomen waarin staat dat *"kennis van en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid, en ook de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden."* Het nieuwe wetsvoorstel biedt duidelijkheid aan scholen wat de essenties van burgerschap zijn en wat er van hen verwacht wordt. Scholen houden nog steeds de ruimte om invulling te geven aan de vormgeving van burgerschap, wat passend is voor hun schoolpopulatie en aansluit bij de visie van de school.

Doorlopende leerlijn, evenwichtig aanbod en structurele aandacht voor burgerschap

Vrijwel iedere school bevordert burgerschap, maar de uitwerking en hoeveelheid verschilt. Burgerschapsonderwijs zie je op meerdere plaatsen en in verschillende activiteiten op school terug, maar de samenhang in het aanbod is vaak onduidelijk. Scholen vinden het lastig te bepalen wat tot de inhoudelijke kern van burgerschap behoort, er zijn immers geen specifieke kerndoelen voor dit leergebied en een landelijk curriculum kent het ook nog niet.

Uitgaande van de suggesties beschreven in het Handboek

burgerschapsonderwijs (Eidhof, 2019) gaat burgerschapsonderwijs over:

- onderwerpen die een spanning kennen tussen een individuele en collectieve, of tussen verschillende collectieve belangen of waarden;
- de manier waarop we vanuit de spanningen, belangen- en waardentegenstellingen tot (nieuwe) besluiten en oplossingen komen;
- leerlingen toerusten met kennis, vaardigheden en houdingen waarmee ze zelfstandig kunnen bepalen hoe ze omgaan met sociale, maatschappelijke of politieke problemen.

Curriculum.nu heeft dit uitgewerkt naar twee inhoudelijke kernen: democratie en diversiteit (Ontwikkelteam Burgerschap, 2019).

1. Burgerschap heeft tot doel leerlingen tot democratische burgers te ontwikkelen. Een burgerschapscurriculum zal daarom doelen en vaardigheden bevatten waarmee leerlingen gestimuleerd worden om eigen opvattingen te ontwikkelen en een democratische houding te vormen. Daarnaast is het van belang om te leren over besluitvormingsprocessen en de invloed die leerlingen hierop kunnen uitoefenen.
2. Burgerschap heeft ook als doel om te leren omgaan met diversiteit en het bevorderen van sociale cohesie. Een burgerschapscurriculum moet daarom stimuleren dat leerlingen elkaar bewust ontmoeten, ze samen leren, ze leren omgaan met diversiteit, en verschillende achtergronden van leerlingen leren accepteren.

Het onderwijsaanbod moet een evenwichtig aanbod van beide kernen bevatten. Dat is nu nog niet altijd het geval. Zo kan het voorkomen dat aspecten van diversiteitsdenken centraal staan. Denk daarbij aan het leren omgaan met

anderen, identiteitsontwikkeling, het leren omgaan met jezelf en de sociaal emotionele ontwikkeling van leerlingen. Daarmee komt de andere kern van burgerschap, democratie, niet voldoende aan de orde. Dit speelt vooral op scholen voor het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs is dat vaak andersom. Daar gaat de aandacht vooral uit naar democratie en minder naar diversiteit.

De ontwikkeling van een doorlopende leerlijn met duidelijke leerdoelen van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs helpt bij het inrichten van een aanbod dat beide kernen van burgerschapsonderwijs voldoende dekt. Om dat te bewerkstelligen is er structurele aandacht nodig voor burgerschapsonderwijs. Uit diverse literatuur studies blijkt dat een enkele burgerschapsles of -project weinig of geen meetbare effecten sorteert (Geboers et al, 2012; Nieuwelink, 2020b). Voor effectief burgerschapsonderwijs is een structureel onderwijsaanbod noodzakelijk en moet er regelmatig lesgegeven worden in burgerschap.

Actuele maatschappelijke ontwikkelingen

Ontwikkelingen in de maatschappij hebben invloed op het curriculum voor burgerschap. We benoemen de belangrijkste.

Gedeelde waarden

Een belangrijke drijfveer om burgerschapsonderwijs te versterken is het gevoel of de waarneming dat Nederlanders minder gemeenschappelijke waarden en normen hebben dan in het verleden en dat daarmee de sociale cohesie afneemt. Leraren merken dat sommige jongeren zich niet of maar gedeeltelijk kunnen identificeren met aspecten van de Nederlandse samenleving. Daardoor hebben ze een statisch beeld van Nederland. Burgerschapsonderwijs moet gedeelde waarden bevorderen en het gesprek daarover met de leerlingen.

Omgaan met controversiële opvattingen

De spanningen in de wereld komen ook de school en het klaslokaal binnen. Door actualiteiten, nieuwsberichten, behandeling van bepaalde onderwerpen of via eigen ervaringen kunnen leerlingen deze spanningen ook op school ervaren. Burgerschapsonderwijs biedt mogelijkheden om controversiële opvattingen over actuele maatschappelijke vraagstukken in de klas bespreekbaar te maken.

Aandacht voor mensenrechten

In een aantal mensenrechtenverdragen is vastgelegd dat staten ervoor moeten zorgen dat het onderwijs bijdraagt aan respect voor mensen- en kinderrechten. Dit staat bijvoorbeeld in het Internationaal Verdrag over economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), het Kinderrechtenverdrag, het Vrouwenverdrag en het Verdrag tegen Rassendiscriminatie. Door ondertekening van deze verdragen is de Nederlandse overheid verplicht om serieuze inspanningen te verrichten op het gebied van mensenrechteneducatie.

Toename kansenongelijkheid en sociale segregatie in het onderwijs

Er is een toename in sociale segregatie en kansenongelijkheid (Staat van het Onderwijs, 2016/2017). Leerlingen met verschillende achtergronden komen elkaar steeds minder tegen en de school is niet meer een ontmoetingsplek voor kinderen uit verschillende groepen en standen. Ouders kiezen voor bepaalde scholen, waardoor kinderen op zeer jonge leeftijd niet meer in aanraking komen met kinderen uit andere wijken. Daarnaast worden leerlingen al vroeg geselecteerd naar diverse stromen binnen het voortgezet onderwijs. Het opleidingsniveau en het inkomen van ouders spelen een te grote rol bij het formuleren van schooladviezen, in de verwachtingen van leraren over wat leerlingen kennen en kunnen en in het onderwijsaanbod dat kinderen en jongeren krijgen (Gaikhorst, Geven & Baan, 2019). Hoewel de inspectie constateert dat de kansenongelijkheid stabiliseert en de verschillen in basisschooladviezen gelijk blijven, zijn er nog steeds voorbeelden te vinden die kansenongelijkheid in de hand werken (Staat van het Onderwijs, 2020). Burgerschapsonderwijs heeft een belangrijke taak bij het bevorderen van sociale cohesie en kansengelijkheid. Het landelijke burgerschapscurriculum moet stimuleren dat leerlingen elkaar bewust ontmoeten, samen leren, leren omgaan met diversiteit en verschillende achtergronden accepteren.

Maatschappelijke problemen en vraagstukken

Het is van belang om ook in het onderwijs blijvend aandacht te besteden aan maatschappelijke problemen, zoals uitsluiting en discriminatie, en actuele maatschappelijke vraagstukken als gezondheid. Burgerschap lost maatschappelijke vraagstukken niet op, maar is wel de plek om ze te bespreken. Burgerschap moet dan wel structureel in het onderwijs gepositioneerd zijn en ingebed als volwaardig onderdeel van dat onderwijs. De politiek appelleert regelmatig aan het burgerschapsonderwijs om als probleemoplosser op te treden door in de klas aandacht te besteden aan een maatschappelijk probleem of vraagstuk. Deze ontwikkeling is niet nieuw, maar vraagt wel om een curriculum dat een basis biedt om op actualiteiten in te spelen. Het is ook van belang dat het burgerschapscurriculum een brede basis biedt op basis van inclusiviteit. Een dergelijk curriculum gaat uit van aansluiting bij diversiteit in sociaal-economische status, levensbeschouwing, religie, cultuur, fysieke en mentale mogelijkheden, politiek oriëntaties, seksuele oriëntaties en expressies van gender.

De COVID-periode heeft duidelijk gemaakt dat burgerschapsonderwijs onlosmakelijk verbonden is met menselijke interactie: de ontmoeting met een ander, het uitwisselen van gedachten en het samen optrekken met elkaar. Het heeft ons ook een nieuw referentiepunt opgeleverd in het verduidelijken van basiswaarden van de democratische rechtsstaat (Bron, 2020). Het laat zien hoe het belang van het individu kan botsen met de belangen van het collectief. En ons dus ook confronteert met de spanning tussen vrijheid en solidariteit. De

pandemie maakt zichtbaar hoe sterk de grote maatschappelijke thema's globalisering, duurzaamheid, technologie en gezondheid met elkaar verweven zijn.

Uitdagingen

Onderstaande aspecten zijn belangrijk bij een goede uitvoering van een burgerschapscurriculum. Het zijn geen zaken die het curriculum kan regelen, maar ze spelen een belangrijk rol bij het implementeren van het beoogde curriculum.

Toetsing-beoordeling

Toetsen is van belang, ook voor burgerschapsonderwijs. Dan gaat het bijvoorbeeld om het beoordelen in welke mate leerlingen zich verdiept hebben in diverse perspectieven en hoe ze geleerd hebben om hun mening te onderbouwen. Bij burgerschapsonderwijs leren leerlingen hoe ze actief kunnen meedoen in een democratische cultuur en over de invloed die ze kunnen uitoefenen op besluitvormingsprocessen. Het zijn doelen die gerelateerd zijn aan het ontwikkelen van leerlingen tot democratische burgers. Deze vaardigheden toets je niet met een kennistoets. Kennis is wel belangrijk, omdat je deze moet inzetten om je mening te vormen. Kennis is ook belangrijk om de werking van de democratische rechtstaat te begrijpen. Maar om te beoordelen wat leerlingen hebben geleerd, geldt dat burgerschap op zoek moet gaan naar andere vormen van toetsen, zoals essays, portfolio's en praktijkopdrachten. Het in kaart brengen van de resultaten is belangrijk. Om burgerschap een volwaardige plek in het curriculum te geven, helpt het als er naast structurele aandacht aan burgerschapsdoelen en vaardigheden ook aandacht aan toetsing wordt besteed.

Lerarenopleiding en nascholing

Goed burgerschapsonderwijs vraagt veel van de pedagogisch-didactische vaardigheden van leraren. Leraren hebben een voorbeeldfunctie in het creëren van een oefenplaats voor democratie en het borgen van sociale veiligheid voor alle leerlingen. Dat is een verantwoordelijkheid van de hele school. Daarvoor zou aandacht moeten zijn in het nascholingsaanbod en in alle pabo's en lerarenopleidingen. De Kennisbasis van de pabo besteedt deels aandacht aan deze burgerschapsaspecten, met name binnen het vak geschiedenis en het generieke onderdeel. Maar die aandacht vindt de onderwijspraktijk en de leraren niet voldoende om daarmee volledig toegerust te zijn om een bijdrage te kunnen leveren aan de burgerschapsvorming van hun leerlingen. Ook voor het voortgezet onderwijs geldt dat burgerschap iets is van alle leraren. Ze hebben de taak om te werken aan de verbinding van leerlingen met de samenleving. Ze moeten een open dialoog over maatschappelijke thema's voeren en duidelijke grenzen te stellen. Tegelijkertijd is het begrijpelijk dat bepaalde aspecten worden belegd bij vakdocenten, bijvoorbeeld een moeilijk gesprek voeren, leren debatteren en kennisoverdracht over democratie. Zo komen deze aspecten aan bod bij het vak Nederlands, maar ook bij de vakken geschiedenis,

maatschappijleer en aardrijkskunde. Dit betekent dat hier ook aandacht aan besteed moet worden in de lerarenopleiding. (Nieuwelink, 2020a)

Schoolcultuur en didactiek

Uit onderzoek is gebleken dat een open en democratisch klas- en schoolklimaat positief samenhangt met de ontwikkeling van competenties op het gebied van burgerschap (ICCS, 2017; Nieuwelink, 2020b). Denk daarbij aan zaken als een veilig pedagogisch klimaat, ruimte hebben om met elkaar in discussie te gaan en begrip hebben voor verschillende perspectieven, ruimte hebben om jezelf te uiten, mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het schoolbeleid, een dialogische didactiek, enzovoorts. Uit de praktijk blijkt dat burgerschap heel formeel curriculair wordt ingevuld: er worden onderwerpen en thema's over burgerschap gepland, er wordt een rooster gemaakt en er worden lessen gegeven. Het creëren van een veilig schoolklimaat en het belang van samen werken aan een democratische cultuur komt te weinig aan bod. Dit geldt zowel voor het po als ook het vo.

Conclusie

In deze trendanalyse is de Startnotitie Burgerschap (2018) als uitgangspunt genomen bij het benoemen van ontwikkelingen en uitdagingen in burgerschapsonderwijs. We formuleren op basis van deze analyse de volgende kernpunten:

Kernpunt 1. De verduidelijking van het wetsvoorstel omvat onder meer het benadrukken van basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de zorgplicht om de school als oefenplaats voor democratisch burgerschap te laten fungeren. Als de wet, naar verwachting per 1 augustus 2021, in werking treedt, dan zal een curriculum voor burgerschap hierop moeten aansluiten.

Kernpunt 2. Burgerschapsonderwijs moet voorzien in een duidelijke doorlopende leerlijn van po naar onderbouw en bovenbouw vo. Een dergelijke doorlopende lijn met doelen maakt voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs duidelijk wat de essentie van burgerschap is.

Kernpunt 3. De essentie van burgerschap wordt gevormd door de kernen democratie en diversiteit. Een burgerschapscurriculum zal daarom doelen en vaardigheden bevatten die leerlingen stimuleren om eigen opvattingen te ontwikkelen en een democratische houding te vormen (democratie). Een burgerschapscurriculum moet daarnaast stimuleren dat leerlingen elkaar bewust ontmoeten, samen leren, leren omgaan met diversiteit, en verschillende achtergronden van leerlingen leren accepteren (diversiteit).

Kernpunt 4. De actuele maatschappelijke ontwikkelingen en de huidige vraagstukken vragen om een burgerschapscurriculum dat een basis biedt om op actualiteiten in te spelen. Burgerschapsonderwijs is de plek om actuele maatschappelijke vraagstukken en controversiële onderwerpen in de klas bespreekbaar te maken.

Kernpunt 5. Het is belangrijk dat het burgerschapscurriculum gebaseerd is op inclusiviteit. Een dergelijk curriculum gaat uit van aansluiting bij diversiteit in sociaal-economische status, levensbeschouwing, religie, cultuur, fysieke en mentale mogelijkheden, politiek oriëntaties, seksuele oriëntaties en expressies van gender.

Kernpunt 6. Burgerschap is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de school. De school is een oefenplaats voor democratie en het omgaan met diversiteit. Deze bewustwording van gezamenlijke verantwoordelijkheid kan vergroot worden door ook in het curriculum van andere vakken belangrijke aspecten van burgerschap te beleggen en op deze manier aandacht te besteden aan burgerschapsdoelen en -vaardigheden.

Bronnen

Bron, J. (2020). Burgerschapsonderwijs is geen eendagsvlieg. *Van twaalf tot achttien*, 2020, 7.

Commissie Herijking Canon van Nederland (2020). *Open vensters voor onze tijd. De Canon van Nederland herijkt* (2020). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eidhof, B. (2019). *Handboek burgerschapsonderwijs voor het voortgezet onderwijs*. Utrecht / Amsterdam / Den Haag: VO-raad / Bureau Common Ground / ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat.

Geboers, E., Geijssels, F., Admiraal, W., & Dam, G. ten (2013). Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review*, 2013, 9, p.158-173.

Inspectie van het Onderwijs (2016a). *De Staat van het Onderwijs 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2016b). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Gaikhorst, L., Geven, S., & Baan, J. (2019). Diverse leerlingen, diverse competenties, diverse verwachtingen. In: H. van de Werfhorst & E. van Hest (Eds). *Gelijke kansen in de stad*. Amsterdam: University Press.

Munnikma, A., Dijkstra, A.B., Veen, I. van der, Ledoux, G., Werfhorst, H. van der, Dam, G. ten (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Nieuwelink, H. (2020a). *Burgerschapsonderwijs een taak voor alle leraren?* Gedownload van: <https://www.scienceguide.nl/2020/11/burgerschapsonderwijs-een-taak-voor-alle-leraren/>

Nieuwelink, H. (2020b). *Kritische kanttekeningen bij nieuwe wet burgerschapsonderwijs*. Gedownload van: <https://stukroodvlees.nl/kritische-kanttekeningen-bij-nieuwe-wet-burgerschapsonderwijs/>

Ontwikkelteam Burgerschap (2019). *Leergebied Burgerschap: Voorstel voor de herziening van de kerndoelen en eindtermen*. Den Haag: Curriculumum.nu.

SLO (2018). *Burgerschap: Meewerken aan het onderwijs van morgen*. Enschede: SLO.

Geraadpleegde websites

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>

<https://www.poraad.nl/wetgeving-en-kerndoelen-burgerschap>

<https://www.vo-raad.nl/themas/burgerschap/onderwerpen/515>

www.burgerschapindeschool.nl

<https://www.canonvannederland.nl/nl/page/141750/de-canon-is-vernieuwd>

https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35352_verduidelijking_van_de