

Burgerschap en curriculum-ontwikkeling

Een overzicht van de belangrijkste inhoud en curriculaire uitdagingen

Burgerschapsonderwijs in Nederland staat aan de vooravond van een stevige stap voorwaarts. Op korte termijn worden onderwijsdoelen voor burgerschap in de wet vastgelegd in de vorm van kerndoelen primair onderwijs (po) en onderbouw voortgezet onderwijs (vo) en de realisatie van een nieuw examenprogramma maatschappijleer. In 2024 zullen deze naar verwachting worden gepubliceerd. Ze gaan dan onmiskenbaar een belangrijke impuls en richting geven aan de invulling van het burgerschapsonderwijs in de praktijk.

*Han Noordink (leerplanontwikkelaar M&M-vakken, SLO, Expertisecentrum
Leerplanontwikkeling)*

*Luuk Kampman (leerplanontwikkelaar burgerschap, SLO, Expertisecentrum
Leerplanontwikkeling)*

Kernwoorden: Burgerschap, Maatschappijleer, curriculum, kennis, vaardigheden

In dit artikel willen we de vraag beantwoorden wat de belangrijkste curriculaire uitdagingen zijn bij het ontwikkelen en realiseren van kerndoelen en eindtermen van burgerschapsonderwijs. Eerst nemen we u kort mee in de geschiedenis. Vervolgens geven we een antwoord op de vraag

welke concepten van belang zijn en hoe die een plek kunnen krijgen in het voortgezet onderwijs, met name via de kerndoelen burgerschap en de ontwikkeling van het nieuwe examenprogramma voor maatschappijleer. Naast deze inhoudelijke conceptuele duiding van burgerschap

speelt in de context een aantal aspecten die bepalend zijn voor de daadwerkelijke invulling van burgerschap in de praktijk en in bepaald opzicht mogelijk cruciaal zullen zijn voor het realiseren van de burgerschapsdoelen die we voor ogen hebben. Tenslotte schetsen we ook hoe op hoofdlijnen burgerschap een plek kan krijgen in de overige M&M-vakken.

Burgerschapsonderwijs, we komen van ver...

Burgerschap is natuurlijk al langer verplicht in het onderwijs. Sinds 2006 zijn scholen in Nederland verplicht naar eigen inzicht burgerschapsonderwijs aan te bieden (Visser et al., 2021a). Dat heeft tot heel diverse invullingen in de praktijk van het onderwijs geleid. Er zijn mooie voorbeelden van scholen po en vo die met voortvarendheid en enthousiasme van de betreffende leraren allerlei binnenschoolse en buitenschoolse activiteiten en soms ook schooleigen leerplannen en leerlijnen hebben ontwikkeld in het kader van burgerschap. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2017) blijkt echter dat er geen sprake is van brede planmatige en doelmatige praktijken op het gebied van burgerschap. Ook is al jaren bekend dat de Nederlandse jongeren in vergelijking tot hun Europese leeftijdgenoten minder kennis van politieke en maatschappelijke instituties hebben (Schulz et al., 2016). We steken daarbij schril af bij heel wat andere landen. In gesprekken met leraren geven ze een in hun

ogen voor de hand liggende verklaring: hun vak wordt niet in de onderbouw van het vo aangeboden en in de bovenbouw speelt het letterlijk en figuurlijk een kleine rol.

Maatschappijleer wordt als vak door velen geassocieerd met burgerschap. Dit vak is het kind van de Mammoetwet die in 1968 in werking trad, maar in haar eerste levensjaren nog wel wat zwakjes tot ontwikkeling kwam. De Jong (2021) doet hier in een historisch overzichtsartikel verslag van. Dat het vak er kwam had vooral te maken met het breed gedragen belang om in het onderwijs aandacht te besteden aan staatsinrichting en de behoefte van pedagogen om te werken aan democratische vorming. Toen was hier dus ook al sprake van. Het vak kende echter in de beginjaren geen vastgesteld curriculum en er was nog geen goede bevoegdheidsregeling. Het werd vooral gegeven door leraren geschiedenis maar ook bijvoorbeeld door leraren aardrijkskunde en godsdienst. Mede daardoor werd maatschappijleer een 'vergaarbak' voor thema's die geen plek kregen in andere vakken en waar de school toch iets mee moest: 'Maatschappijleer dreigde een kletsvak te worden, een beroepenvoorlichtingsvak of een vak voor seksuele voorlichting en zo meer' (Van den Boorn, 2019, p.23). Jarenlang heeft maatschappijleer last gehad van de discussie in hoeverre het vak een vormend karakter zou moeten hebben. De samenleving was volop in beweging en vanuit progressieve hoek werd gepleit

voor het bewerkstelligen van een maatschappijkritische houding van leerlingen (De Jong, 2021). Het vak was niet zozeer gericht op het thema diversiteit, maar begrippen als stereotypering en vooroordelen maakten er wel deel van uit. Verder was onder meer het in die jaren in sommige kringen populaire ‘ervaringsleren’ van invloed op de ontwikkeling van het vak. Het gaat dan om ervaringen uit het dagelijkse leven van leerlingen en ook om ervaringen die voor een deel ook buiten de klas worden opgedaan (Van der Kallen et al., 1984).

Al decennialang wordt er met enige regelmaat gesproken over hoe het vak maatschappijleer zich verhoudt tot burgerschap. Het Handboek vakdidactiek maatschappijleer beschrijft dit als volgt: ‘Maatschappijleer kan enerzijds gezien worden als een eerste inleiding of kennismaking met de sociale wetenschappen, anderzijds als een educatie tot democratisch burgerschap’ (Van den Boorn, 2019, p.56). In bepaald opzicht is het vak dus gerelateerd aan burgerschap en vinden kennisinhouden van burgerschap er onmiskenbaar hun plek. Ondertussen dateert het huidige examenprogramma maatschappijleer van het eind van de vorige eeuw, oftewel de tijd dat het studiehuis in de bovenbouw havo/vwo zijn intrede deed en de bovenbouw van het vmbo opnieuw werd ingericht. Hoogste tijd om het programma voor maatschappijleer in meerdere opzichten bij de tijd te brengen en kritisch te beschouwen of het wel voldoende

burgerschapsvormend is volgens de huidige maatstaven. Daarover verderop meer.

Burgerschap volop in ontwikkeling

Wat is burgerschap niet?

Er is sprake van een toenemende mate van aandacht voor burgerschap in onderwijs, media en samenleving, maar tegelijkertijd ook een vertroebelde discussie over wat nu eigenlijk onder burgerschap valt en wat juist niet (Kampman et al., 2022). Vanuit het wetenschappelijk perspectief, ook in Nederland, is er behoorlijke consensus over dat burgerschap een politiek-juridisch concept of ideaal is en net als in de meeste andere Europese landen in het onderwijs het moet gaan over *democratic citizenship* (Council of Europe, 2016). Maar op beleidsniveau en in de onderwijspraktijk zijn er vele andere ideeën over burgerschap gemeengoed geworden. Variërend van pedagogische veiligheid, levensbeschouwelijke vorming, identiteitsvorming en leefstijlonderwijs bijvoorbeeld is burgerschap al jarenlang een vergaarbak hiervoor gebleken, of ook wel een ‘afvoerputje’ voor dat wat in het onderwijs nog een plek moet krijgen (Kampman et al., 2022). Hardnekkige manifestaties hiervan in het onderwijs zijn bijvoorbeeld ‘leren tandenpoetsen, financiële zelfredzaamheid ontwikkelen of een gezonde leefstijl hanteren’. Waardevolle zaken, maar deze hebben niets met burgerschap te maken (Eidhof, 2020, p.44).

Wat is burgerschap wel?

Burgerschap werd, zeker in de onderwijspraktijk, dus vaak gezien als een kader waarbinnen gewerkt kon worden aan de zelfredzaamheid van leerlingen. Maar burgerschap gaat over zeggenschap en medezeggenschap, en niet zozeer over (zelf)redzaamheid (Van der Ploeg, 2023). Het burgerschapsonderwijs moet deze (mede)zeggenschap aanspreken en bevorderen. Burgerschap gaat over hoe je je als burger manifesteert in sociale, maatschappelijke en politieke contexten (Eidhof, 2020, p.40), waarbij (mede)zeggenschap ingezet moet worden.

Bij burgerschap staan politieke en maatschappelijke vraagstukken centraal, waarbij een aantal democratische waarden een morele ruggengraat vormen. Voornamelijk waarden als vrijheid, gelijkheid, pluraliteit en rechtvaardigheid. Daarmee is burgerschap ook een ideaal van 'vrije en gelijke mensen met het vermogen om maatschappelijk en politiek te functioneren en daarmee gezamenlijk de samenleving vorm te kunnen geven' (Nieuwelink 2023, p.13). Verderop lichten we verschillende benaderingen van burgerschap toe.

Burgerschapsonderwijs: Startnotities en Handreiking Burgerschap SLO als vertrekpunten

In het kader van het traject curriculum.nu zijn door ontwikkelteams van leraren de inhouden van negen leergebieden, waaronder burgerschap beschreven. Deze hebben betrekking op het funderend

onderwijs (po en vo); de adviezen kregen de vorm van zogenaamde grote opdrachten en bouwstenen per leergebied. De opbrengsten zijn als een van de bronnen verwerkt in een Startnotitie Burgerschap Bovenbouw voortgezet onderwijs (Visser et al., 2021a), een Handreiking burgerschap funderend onderwijs (Visser et al., 2021b) en een Startnotitie kerndoelen burgerschap (Kampman et al., 2022). Ze vormen het vertrekpunt voor het team dat sinds het najaar 2022 werkt aan de invulling van in totaal zeven kerndoelen voor zowel burgerschap voor po en onderbouw vo (medio najaar 2023 in concept gereed) en voor de vakvernieuwingscommissie maatschappijleer, die in zomer 2024 met een voorstel voor vijf nieuwe examenprogramma's vmbo, havo en vwo voor dit vak komt.

In de genoemde publicaties wordt de richting van het burgerschapsonderwijs aangegeven. Centraal staan daarbij de kernen democratie en diversiteit. Daarbij gaat het om de daaronder liggende thema's en concepten: vrijheid en gelijkheid; macht en inspraak; democratische cultuur; identiteit; diversiteit; solidariteit. Een grote uitdaging en zoektocht is het vinden van de balans tussen de kwalificerende kant van burgerschap – gedeelde kennis over democratie en diversiteit – en anderzijds de intentie om geen waardenoverdracht op te leggen, maar wel de communicatie daarover in de klas te bewerkstelligen. Het is de klassieke en principiële spanning tussen gedeelde waarden en

individuele vrijheid. Vergelijkbaar met de discussie die in de jaren zeventig en tachtig speelde in hoeverre maatschappijleer een vormend vak kon en behoorde te zijn.

Burgerschapsonderwijs: curriculaire uitdagingen

Er zijn nog andere curriculaire uitdagingen bij burgerschap. In hoeverre verhoudt zich de ontwikkeling van de leerling als burger en daarmee dus ook met eigen waarden en opvattingen tot het bijbrengen van gedeelde waarden. Wat te doen met het bespreekbaar maken van controversiële onderwerpen, de noodzakelijke aandacht voor mensenrechten (inclusief kinderrechten), verschijnselen als discriminatie en uitsluiting, het oriënteren en vinden van een oplossing voor de grote maatschappelijke vraagstukken (zoals duurzaamheid, globalisering, sociale ongelijkheid). Voorvechters van het versterken van burgerschapsonderwijs zoals Bram Eidhof en Hessel Nieuwelink wijzen tevens op een ander belangrijk en nastrevenswaardig doel: naast het ontwikkelen van burgerschapskennis en -vaardigheden gaat het ook om het eerder genoemde bewerkstelligen van (het vermogen tot) politiek en maatschappelijk handelen, het daadwerkelijk opkomen voor belangrijke waarden, voor jezelf, de ander en het gemeenschappelijke belang (Eidhof, 2020; Nieuwelink, 2021, 2023). Maar hoe doe je dat laatste terwijl je ondertussen weg wilt blijven bij het 'ongemakkelijke gevoel' bij vorming, voorgeschreven houding en de

veronderstelde positief kritische democratische reflectie. En nog lastiger: is dat überhaupt meetbaar of merkbaar bij leerlingen en moet je dat wel willen?

Nieuwe kerndoelen burgerschap onderbouw vo: curriculaire kwesties en uitdagingen

In het najaar van 2022 is een team leraren en vakexperts gestart met het opstellen van een set kerndoelen specifiek voor burgerschap. Aan de hand van een door OCW verstrekte werkopdracht werkt dit zogenaamde kerndoelenteam aan het opstellen van een set van zeven kerndoelen voor het basisonderwijs, gericht op een eindniveau van groep 8 en zeven kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Deze worden in november 2023 in concept aan het ministerie van OCW opgeleverd.

Het kerndoelenteam burgerschap ontwikkelt kerndoelen die inhoudelijk voor zowel basisonderwijs als het voortgezet onderwijs dezelfde thema's kennen. De opgestelde kerndoelen zullen een verdeling kennen rondom twee hoofddomeinen; *Samenleving* en *Invloed en Macht*, waarbij er steeds ingegaan wordt op inhouden als *diversiteit* en *democratische cultuur*. Deze nieuwe kerndoelen worden opgesteld als beheersingsdoelen en ervaringsdoelen en onderscheiden zich daarmee van de nu nog geldende aanbodsdoelen waarbij is vastgelegd wat op school aangeboden oftewel behandeld moet worden. Het kerndoelenteam ziet *democratisch* en

solidair handelen als een belangrijke kern van burgerschapsonderwijs en verwerkt dit ook in de kerndoelen. Daarmee is er in het curriculum ruimte voor leerlingen om te ervaren hoe het is om deel te nemen in een democratisch proces of bijvoorbeeld op te staan tegen onrecht. Dit wordt voor een deel geformuleerd als ervaringsdoelen, waarbij er een inspanning van de leerling wordt gevraagd die vervolgens een ervaring oproept. Deze ervaring krijgt vooral betekenis door de verbinding met kennis en vaardigheden die leerlingen moeten beheersen en die in de kerndoelen worden vastgelegd in de beheersingsdoelen.

De wijze waarop het proces van actualisatie van de kerndoelen is ingericht en hoe bovenstaande inhouden een plek moeten krijgen in het curriculum roepen wel enkele uitdagingen en kwesties op. De curriculaire uitdaging hierbij is in elk geval tweeledig.

Didactiseren

Ten eerste de bewustwording bij beleidsmakers en op scholen dat dit de ingeslagen weg is. De kerndoelen burgerschap kunnen scholen helpen met het oefenen van democratisch handelen en solidair handelen en met het opdoen van ervaringen rondom deelnemen in een democratisch proces. Dit onderscheidt zich van bijvoorbeeld sociale veiligheid, sociaal emotioneel leren en intrapersonlijke vaardigheden (Nieuwelink, 2021). Ten tweede is er de uitdaging van het operationaliseren

in de praktijk. Hoe versterk je als school de democratische schoolcultuur waarbinnen leerlingen kunnen oefenen met democratisch en solidair handelen? Hoe didactiseer je dit in de onderwijspraktijk? Leraren, schoolleiders, lerarenopleiders en methodemakers zullen moeten gaan onderzoeken en ontdekken hoe dit verder vorm te geven met de kerndoelen (het formele curriculum) als richtinggevend kader. Door burgerschap te 'doen' en te ervaren is de verwachting dat het ook rijkere leeropbrengsten oplevert; 'practicing democratic decision making in simulations or school decision-making programs show effect for knowledge, internal and external political efficacy, dealing with differences, political engagement and trust' (Teegelbeckers et al., 2023)

Samenhang

Een andere curriculaire kwestie betreft *samenhang*. Deze samenhang kent verschillende dimensies. In 2023-2024 vindt de actualisatie van de nog niet gestarte leergebieden plaats, onder meer Mens & Maatschappij. Er zijn verder nog geen afspraken over hoe de kerndoelen burgerschap en die van andere leergebieden uitgeprobeerd gaan worden in een fase van beproeven. Toch is het van belang om nu en voortdurend aandacht te hebben voor samenhang bij het ontwikkelen van kerndoelen, zeker die van burgerschap.

In het curriculum is er sprake van horizontale en verticale samenhang met andere vakken en leergebieden. Voor de

kerndoelen wordt er een doorlopende lijn beoogd tussen basisonderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs. Zoals eerder genoemd zullen de inhouden en concepten grotendeels hetzelfde zijn voor beide, alleen zullen ze onder meer in complexiteit toenemen richting het voortgezet onderwijs. Tussen de kerndoelen onderbouw vo en de examenprogramma's bovenbouw vo is de samenhangkwesitie meer uitdagend maar krijgt in ieder geval zichtbaar gestalte bij het vak maatschappijleer. Het perspectief op democratisch en solidair (of sociaal) handelen krijgt bij maatschappijleer naar verwachting ook vorm in eindtermen en daar is nadrukkelijk aandacht voor de basiswaarden. Andere examenvakken als Nederlands en wiskunde zetten naar verwachting ook meer dan voorheen het geval was in op het 'actief burgerschap', door in hun examenprogramma op te nemen hoe bijvoorbeeld geletterdheid en gecijferdheid tot vermogen leidt om te kunnen deelnemen in en bijdragen aan de samenleving (Visser et al., 2021a).

Horizontale samenhang

De grootste uitdaging is wellicht de horizontale samenhang met de andere leergebieden en vakken, zeker in het voortgezet onderwijs. In de startnotitie kerndoelen burgerschap wordt nadrukkelijk de uitdaging geformuleerd van hoe '[...]doelformuleringen coherent en in samenhang opgesteld worden met voor burgerschap aanverwante leergebieden en vakken'

(Kampman et al., 2022). Ook in de lectorale rede van Hessel Nieuwelink spreekt hij zijn verbazing uit dat burgerschap als apart leergebied wordt ontwikkeld (Nieuwelink, 2023), los van de voor burgerschap belangrijke leergebieden Mens & Maatschappij (M&M) en in mindere mate Mens & Natuur (M&N). Hoewel het dus in bepaald opzicht onwenselijk lijkt om kerndoelen burgerschap op te stellen los van andere leergebieden, zijn er wel duidelijke ideeën om in samenhang de kerndoelen te formuleren. Ten eerste beziet het kerndoelenteam het opstellen van de kerndoelen niet vanuit het idee om te moeten komen met een nieuw of losstaand leergebied dat als apart 'vak' op het rooster moet staan. De opgestelde doelen zijn dusdanig ingericht dat ze goed verband houden met vooral M&M en bij de doorontwikkeling van M&M goed aan kunnen sluiten bij de te verwachten inhouden aldaar, zodat ze in samenhang aangeboden en onderwezen kunnen worden in de school. Ten tweede is er ook de gedachte dat de kerndoelen burgerschap versterkend en verrijkend moeten zijn voor het curriculum in brede zin en meer specifiek voor de inhouden van M&M. Zo zullen veel inhoudelijke aspecten rondom bijvoorbeeld diversiteit of democratie landen in de kerndoelen burgerschap, maar krijgen pas een meer rijke betekenis bij een geactualiseerd curriculum van de andere leergebieden, in dit geval met name dat van M&M.

Geactualiseerd examenprogramma maatschappijleer: curriculaire kwesties en uitdagingen

Maatschappijleer als landingsplaats

Voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs gelden enigszins vergelijkbare, maar ook enkele andere kwesties als het gaat om de plek van burgerschap in het formele curriculum. Vanzelfsprekend speelt ook hier het uitgangspunt dat burgerschap een opdracht is voor de hele school. Dat betekent dat er op meerdere plekken en in meerdere vakken aandacht aan besteed kan en moet worden. Daar zit direct ook een risico: als allen – in dit geval wordt bedoeld alle leraren en vakken – verantwoordelijk zijn, dan kan het zijn dat niemand die verantwoordelijkheid daadwerkelijk voelt en neemt. Zoals Nieuwelink bij het uitspreken van zijn lectorale rede betoogde: burgerschap is geen vak, maar zou bij voorkeur bij een beperkt aantal vakken belegd moeten worden (Nieuwelink, 2023). Maatschappijleer komt daarvoor in de bovenbouw nadrukkelijk in aanmerking. Het vak ‘ademt’ burgerschap, zoals eerder beschreven. Dat laat onverlet dat er op basis van actuele inzichten zeker mogelijkheden zijn om burgerschap nog nadrukkelijker dan tot nu toe het geval is invulling te geven.

Maatschappijleer heeft als voordeel dat het inmiddels een vaste positie heeft in het gemeenschappelijk deel van het programma, zowel op vmbo als havo en vwo. Het is daarmee een vak dat niet alleen in inhoudelijke zin een goede landingsplaats

is voor burgerschap: alle leerlingen krijgen immers het vak. Ook Nederlands komt daarvoor in aanmerking. Andere vakken die voor burgerschap van belang zijn, zoals geschiedenis, economie en aardrijkskunde zijn alleen profielkeuzevakken en dus worden de voor die vakken relevante burgerschapsinhouden ook maar aan een beperkt aantal leerlingen aangeboden. De balans hoe burgerschap in de vakken van het gemeenschappelijk deel is geland kunnen we in de zomer van 2024 bezien. Verderop wordt op hoofdlijnen aangegeven in hoeverre de andere M&M-vakken een bijdrage kunnen leveren aan het behandelen van aspecten van burgerschap.

Conceptkarakteristiek maatschappijleer

Zoals vermeld werkt een vakvernieuwingscommissie maatschappijleer vanaf zomer 2022 aan de invulling van een geactualiseerd programma maatschappijleer. Ook hier gelden – net als bij de ontwikkeling van de kerndoelen burgerschap – de drie doeldomeinen kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Deze doeldomeinen zijn ontleend aan het gedachtengoed van Gert Biesta (2015). Ze zijn omschreven in de werkopdracht voor SLO die als vertrekpunt dient voor de bijstelling van de examenprogramma's. Bij kwalificatie gaat het om het verwerven van basiskennis en –vaardigheden die nodig zijn voor toekomstige studie en beroep. Socialisatie betreft het bekend en verbonden zijn met culturen, tradities en praktijken in de

samenleving, waaronder democratische normen en waarden. Persoonsvorming richt zich op het ontwikkelen van een onafhankelijke positie in de wereld en op zelfstandig oordelen en handelen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021a).

Het is een uitdaging om maatschappijleer nog meer en vooral ook meer zichtbaar burgerschap te laten zijn. In de conceptkarakteristiek (in ontwikkeling) is dit onder meer als volgt verwoord:

‘Maatschappijleer is een onmisbare basis voor burgerschap. Binnen het vak wordt burgerschap gedefinieerd als “de manieren waarop in beginsel vrije en gelijke individuen zich tot elkaar en tot de macht verhouden en hoe zij de samenleving vormgeven”. In de praktijk is echter niet iedereen (even) vrij en gelijk. Sociale, economische, juridische, technologische en politieke processen en besluiten hebben invloed op de mate van (on)vrijheid en sociale (on)gelijkheid. Leerlingen moeten leren omgaan met spanningen die ontstaan doordat mensen van elkaar verschillen. Het voortbestaan van een democratische rechtsstaat vraagt om het zien en behartigen van gedeelde waarden en belangen.’

Verder wordt in de conceptkarakteristiek gerefereerd aan de drie bestaande samenhangende doelstellingen van maatschappijleer: politieke en maatschappelijke geletterdheid; politiek en maatschappelijk oordeelsvermogen; vermogen tot

politieke en maatschappelijke participatie (zie ook Van den Boorn, 2019). ‘Maatschappijleer draagt door het werken aan deze doelstelling bij aan de burgerschapsopdracht van het onderwijs’, aldus de commissie, waarbij accenten worden gelegd bij de beginselen van de democratische rechtsstaat (de waarden vrijheid en gelijkheid) en het gegeven dat leerlingen vreedzaam van mening mogen verschillen over die rechtsstaat en ook vraagtekens daarbij mogen zetten en kritiek mogen uiten. Maatschappijleer beoogt daarmee een bevordering van de ‘politieke en maatschappelijke waakzaamheid’.

De vakvernieuwingscommissie heeft inmiddels een welbewuste keuze gemaakt om voor de examenprogramma’s van maatschappijleer voor zowel vmbo als havo en vwo uit te gaan van eenzelfde indeling in domeinen en subdomeinen. Dit vanuit de gedachte van kansengelijkheid dat voor alle leerlingen eenzelfde doel centraal staat. Immers ‘élke leerling moet als burger vanuit het oogpunt van politieke gelijkheid kunnen participeren in de democratie’, zoals in de conceptkarakteristiek van maatschappijleer beschreven staat. De twee rollen die burgers hebben bij deelname aan de samenleving – zowel het zich kunnen voegen in de samenleving als het vormen van de samenleving (De Jaeghere, 2010 in: Nieuwelink, 2023) – gelden voor alle leerlingen. Daarom wordt in principe gestreefd naar gelijke basisuitkomsten om zo iedere leerling in staat te stellen zich als burger verder te

ontwikkelen. Inhouden van de subdomeinen kunnen per schoolsoort wel wat verschillen, bijvoorbeeld in omvang. Dit om het onderwijs enerzijds passend te laten zijn bij de verschillende doelgroepen, anderzijds voldoende uitdaging te bieden. Daarmee zal de verticale samenhang als het gaat om verschillende schoolsoorten voldoende geborgd moeten zijn, zo is de verwachting.

Ervaringsdoelen naast beheersingsdoelen

Een andere kwestie is dat burgerschap in veel gevallen ook om een andersoortige type eindtermen vraagt. De huidige eindtermen zijn in principe geformuleerd als beheersingsdoelen; ze beschrijven wat van de leerlingen verwacht wordt als het gaat om kennis en vaardigheden. Door middel van het eindexamen wordt ook beoordeeld of hieraan daadwerkelijk door de leerlingen (examenkandidaten) wordt voldaan. In de praktijk zijn de examens van de zaakvakken tamelijk kennisgericht; kritische docenten vinden dat ze een te sterk beroep doen op reproductie. Voor de geactualiseerde examenprogramma's is er echter naast beheersingsdoelen ook sprake van zogenaamde ervaringsdoelen: leerlingen doen gericht en bewust verschillende ervaringen op naast het bewerkstelligen van kennis en vaardigheden. Dit doet overigens denken aan het ervaringsleren, dat al in de beginjaren van maatschappijleer in zwang kwam (Van der Kallen et al., 1984) en waaraan eerder gerefereerd is in dit artikel. De Wetenschap-

pelijke Curriculumcommissie wijst in haar Tussenadvies op het belang van bredere en meer gevarieerde toetsing om daarmee ook recht te doen aan een beoogd breed curriculum. 'Eindtermen beschrijven welke kennis, vaardigheden en attitudes leerlingen aan het einde van de bovenbouw minimaal dienen te bereiken op verschillende niveaus van ervaring en/of beheersing' (Ağirdağ et al., 2021). De curriculumcommissie adviseert dan ook om bewust een keuze te maken welke eindtermen in het centraal examen (CE) en welke beter in het schoolexamen (SE) getoetst kunnen worden. Het SE geeft ruimte voor ervaringsdoelen, die meer passen bij het domein persoonsvorming en in bepaald opzicht ook het domein van socialisatie. Vertaald naar maatschappijleer bieden ervaringsdoelen mogelijkheden voor het vak om de burgerschapsdoelen gericht op betrokkenheid en een actieve houding daadwerkelijk gestalte te geven. Dat betekent dat daarmee de intentie om bij maatschappijleer de basis te leggen voor sociaal, politiek en rechtvaardig handelen een wezenlijke stap dichterbij komt. Lastig is nog wel hoe dat handelen meetbaar of merkbaar beoordeeld kan worden. Bij Stichting Cito wordt hier aan gewerkt in het kader van een onderzoek naar passende toets- en evaluatievormen bij het burgerschapsonderwijs in de bovenbouw vo. De eerste werkbare ideeën hierover hebben reeds vorm gekregen. Vooralsnog kent maatschappijleer alleen een schoolexamen. Dat is flexibeler te

examineren dan in een centraal examen en kent per definitie een schooleigen invulling.

Meer tijd voor maatschappijleer

Dat maatschappijleer verrijkt gaat worden met meer burgerschap roept ook de terechtvraag op of dit niet ten koste gaat van de bestaande relevante inhoud van het vak. Ter geruststelling is het volgende van belang. In de notitie over de ontwerpruimte bovenbouw, met de beschikbare tijd waarvoor de vakvernieuwingscommissie het examenprogramma ontwikkelt (SLO, 2022a), is berekend dat maatschappijleer meer ontwerpruimte toebedeeld krijgt. Die stijgt van de bestaande berekende ruimte - 4% voor zowel vmbo, havo als vwo - naar 7% voor vmbo en havo en 5% voor vwo. Het verschil in percentages heeft te maken met het feit dat de bovenbouw vmbo en havo twee leerjaren beslaat en die van vwo drie leerjaren. De facto zou dat in totaal ongeveer evenveel ontwerpruimte in (les)uren moeten betekenen. Ontwerpruimte is overigens wel verschillend van de onderwijstijd in praktijk; die kan van school tot school verschillen. Hoe dan ook betekent dit dat maatschappijleer beduidend meer ruimte krijgt om burgerschap (nog meer) tot zijn recht te laten komen. Bij oplevering van de conceptexamenprogramma's zullen de consequenties hiervan voor de schoolpraktijk goed in kaart moeten gebracht worden, onder andere wat dit betekent voor het aantal lessen. Scholen, i.c. docenten

maatschappijleer, zullen alert moeten zijn dat er voor het vak straks de benodigde tijd ook daadwerkelijk beschikbaar is.

Burgerschap in de overige M&M-vakken

Omdat de overige M&M-vakken allemaal (profiel)keuzevakken zijn in de bovenbouw van het vo, zijn ze niet de geëigende plek als het gaat om burgerschapsinhouden die voor allen leerlingen relevant geacht worden. Los daarvan kunnen deze vakken onmiskenbaar een rol spelen bij de nadere invulling en ondersteuning van burgerschapsdoelen. Voorwaarde is dat dit niet tot een curriculaire conceptuele versnippering leidt, oftewel dat afzonderlijke vakken 'slechts losstaande plukjes' burgerschap aan de orde laten komen en de samenhang voor de leerlingen niet of nauwelijks zichtbaar wordt. Daarom benoemen we hieronder een aantal invalshoeken van burgerschap, waarbij we met name de centrale concepten democratie en diversiteit (gerelateerd aan identiteit) voor ogen houden. Daarbij baseren we ons voor een belangrijk deel op de visiedocumenten die de afzonderlijke vakverenigingen in aanloop naar het traject van curriculum.nu in 2018 hebben aangeleverd en waarin op de relatie tussen het betreffende vak en burgerschap wordt ingegaan.

Geschiedenis

Naast maatschappijleer is geschiedenis het vak waar de democratische rechtsstaat behandeld wordt. Waar

maatschappijleer inzoomt op de werking, geeft geschiedenis met name zicht op de wording ervan. Volgens het visiedocument van de VGN (Van der Kooij et al., 2018) besteedt het geschiedenisonderwijs aandacht aan de historische ontwikkeling van burgerschapsvorming, de basis van de liberale democratie, maar is er ook ruimte voor de tegenkrachten en andere opvattingen over democratie. Ook biedt het vak ‘inzicht in processen van (nationale) identiteitsconstructie’, waarbij geschiedenis heden en verleden vergelijkt en een lijn van verleden naar heden biedt. Interessant is verder de ‘lijn van burgerschap’ die de burger door de eeuwen heen toont: van ‘burger in de polis’ (het klassieke Athene), via onder meer de burger in de Middeleeuwse en ten tijde van de Reformatie en Verlichting naar de burgers met de negentiende- en twintigste-eeuwse grondwetten. Inzicht van standplaatsgebondenheid door de leerling is bij al deze inhouden van belang en wezenlijk voor burgerschapsonderwijs.

Aardrijkskunde

Wereldburgerschap is de term die het KNAG in haar visiedocument (Van der Schee, 2017) hanteert als het gaat om het duiden van de bijdrage van aardrijkskunde aan burgerschap. Daarnaast zijn we ook burgers van een gebied: een gemeente, een waterschap, een land, de EU. Op deze wijze heeft burgerschap een geografische dimensie. Aardrijkskunde biedt relevante kennis en vaardigheden

die je vanuit het vak nodig hebt om inzicht te verwerven in ruimtelijke vraagstukken en je daarover een onderbouwde mening te vormen. In die zin draagt het bij aan het vergroten van de betrokkenheid van leerlingen bij de samenleving. Kijkend naar de centrale concepten democratie en diversiteit, dan komen bij aardrijkskunde de inrichting van gebieden als bestuurlijke eenheden aan de orde. De voor burgerschap belangrijke grote vraagstukken zoals leefbaarheid, duurzaamheid en veiligheid maken deel uit van het vak. Controversiële thema’s zoals migratie en klimaat vormen er onderwerp van gesprek; concepten als internationalisering en globalisering zijn nodig om deze thema’s diepgang te geven en tot een betrokken standpuntbepaling te komen. Het concept diversiteit en identiteit is onder meer herkenbaar in de behandeling van cultuurgebieden en de wijze waarop deze door globalisering veranderen of verweven raken.

Economie

De Vecon, de vakvereniging van leraren in de economische vakken, wijst op het belang van economie dat nodig is om de omgeving te kunnen begrijpen en daar als ‘goed burger’ te kunnen functioneren (Vecon, 2018). Gerelateerd aan het concept democratie, helpt het vak leerlingen onder meer de rol van de overheid te begrijpen en inzicht te krijgen in sociale zekerheid, werkgevers en werknemers. Voor het vak relevante dilemma’s rondom rechtvaardigheid en solidariteit hebben een

relatie met burgerschap (Visser et al., 2021a). Verder komt het spanningsveld in beeld tussen individuele wensen en collectieve belangen alsook tussen welvaart en welzijn, tussen economische groei en duurzaamheid. Ook bij deze vakinhouden is de relatie met de concepten democratie en diversiteit zichtbaar.

Filosofie

De bijdrage van dit vak aan burgerschap is van een andere orde, desalniettemin evident zichtbaar. Vanuit het vak wordt gewezen op inhouden van sociale en politieke filosofie die nodig zijn voor kennis en inzicht in de democratische rechtsstaat en opvattingen over rechtvaardig samenleven. Kwesties als ‘wat zijn argumenten voor een scheiding der machten’ en ‘wie geven we burgerrechten in een democratie’ kunnen in het vak aan de orde komen. Naast kennis gaat het daarbij ook om het ontwikkelen van filosofische vaardigheden: ‘weloverwogen kritisch’ en ‘bij uitstek niet moralistisch’, zoals het beschreven staat in het visiedocument van de vakvereniging (Rombout, 2018). Ook het voeren van filosofische gesprekken draagt hieraan bij, met als voorbeeld het socratisch gesprek als tegenhanger van het politiek debat.

Conclusie: werk in uitvoering

In dit artikel hebben we u meegenomen in een aantal curriculaire kwesties en uitdagingen als het gaat om de conceptuele invulling van burgerschap in het voortgezet

onderwijs. Daarbij hebben we ons mede gebaseerd op de belangrijkste publicaties op het gebied van burgerschap. De verschillende ideeën hierover hebben we samengebracht en daarbij curriculaire accenten gelegd. Onze ervaringen als curriculumexperts die het team van de kerndoelen burgerschap en de vakvernieuwingscommissie maatschappijleer ondersteunen, spelen daarbij een rol. Op dit moment krijgen de kerndoelen burgerschap en de eindtermen van het te actualiseren examenprogramma maatschappijleer vorm en inhoud. De conceptuele kernen democratie en diversiteit staan daarin centraal en krijgen nadere inkleuring en duiding. Dit moet docenten, opleiders, schoolleiders, en ontwikkelaars van onderwijsmateriaal de nodige houvast en richting bieden voor de invulling van lessen en in bredere zin de opdracht die de school op het gebied van burgerschap te vervullen heeft. Curriculumontwikkeling in algemene zin is een proces van de lange adem. Dat geldt zeker in het geval van burgerschap. Vanwege het belang ervan, moeten we het de tijd geven om het in de onderwijspraktijk en vooral ook in het ‘hoofd en hart’ van betrokken leraren zich te kunnen ontwikkelen.

Bij burgerschap gaat het niet alleen om het opdoen en beheersen van de desbetreffende kennis en vaardigheden. Vanzelfsprekend is er aandacht voor waarden. Maar ook het versterken van vermogen tot sociaal en politiek handelen en het op deze manier verhogen van de

betrokkenheid van leerlingen bij de maatschappij is een belangrijk doel. Het gegeven dat naast beheersingsdoelen nu ook ervaringsdoelen geformuleerd worden, kan hier een wezenlijke bijdrage aan leveren.

Een belangrijke uitdaging is het bewerkstelligen van de nodige samenhang in burgerschapsonderwijs: verticale samenhang in de zin van een doorlopende leerlijn, horizontale samenhang als het gaat om de afstemming tussen vakken. In dit artikel is daarom ook ingezoomd op een aantal andere relevante vakken waar burgerschap

aan de orde komt. In eerste instantie betreft het de M&M vakken die elk met hun eigen karakteristiek en denkwijzen kunnen bijdragen aan aspecten van burgerschap.

Burgerschapsonderwijs staat aan de vooravond van een belangrijke stap voorwaarts. De komende jaren zal moeten blijken of de realisatie van burgerschapsdoelen in de schoolpraktijk daadwerkelijk dichterbij is gekomen en daarmee de beoogde betekenis krijgt voor leerlingen als huidige en toekomstige burgers.

Informatie over de kerndoelen burgerschap en de actualisatie van de examenprogramma's van maatschappijleer:

www.actualisatiekerndoelen.nl/burgerschap

www.actualisatieml.nl

Literatuur

Ağirdağ, O., Biesta, G., Bosker, R., Kuiper, R., Nieveen, N., Raijmakers, M., & van Tartwijk, J. (2021). *Examenprogramma's in perspectief. Tussenadvies 3 Wetenschappelijke Curriculumcommissie*. Curriculumcommissie.

Biesta, G. (2015). *Het prachtige risico van het onderwijs*. Phronese.

Curriculum.nu (2019). *Voorstel voor de basis van de herziening van de kerndoelen en eindtermen van de leraren en schoolleiders uit het ontwikkelteam Burgerschap*.

Zie: [Voorstellen-Burgerschap.pdf \(curriculum.nu\)](#)

Council of Europe (2016). *Competences for Democratic Culture*. Council of Europe

De Jong, W. (2021). Sociologen in zakformaat? Burgerschapsvorming en het schoolvak maatschappijleer in Nederland. (1945-2020). *Pedagogische studiën*, 2021 (98), 204-220.

Eidhof, B. (2020). *Handboek Burgerschapsonderwijs* (2^e herziene druk).

Prodemos – Huis voor democratie en rechtsstaat.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *Burgerschap op School. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Inspectie van het Onderwijs.

Joris, M. (2021). Burgers in de maak? Burgerschapsvorming op school anders bekeken. *Pedagogische studiën*, 2021 (98), 221-235.

Kampman, L., Driebergen, M., & Van der Laan, A. (2022). *Startnotitie kerndoelen burgerschap*. SLO.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021a). *Bijstelling conceptexamenprogramma's voor vmbo, havo en vwo. Werkopdracht aan SLO*. OCW.

Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/10/15/bijlage-1-werkopdracht-bijstellen-examenprogramma-s>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021b). *Verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Memorie van toelichting*. OCW.

Nieuwelink, H. (2021) *Burgerschap en sociaal-emotioneel leren. De overeenkomsten en verschillen*. Stichting School & Veiligheid.

Nieuwelink, H. (2023). *Bevorderen van veerkrachtige democratische gezindheid. Een pleidooi voor het versterken van burgerschapsonderwijs. Lectorale rede*. Hogeschool van Amsterdam.

NVLM (2018). *Visie op maatschappijleer, maatschappijkunde en maatschappijwetenschappen in relatie tot mens & maatschappij en burgerschap*. Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer (NVLM).

Rombout, F. (red.) (2018). *Visie op filosofie & onderwijs*. Vereniging filosofiedocenten in het voortgezet onderwijs (VFVO).

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., Agrusti, G., & Friedman, T. (2016). *Becoming Citizens in a Changing World. IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*. ICCS.

Zie: <https://www.iea.nl/studies/iea/iccs/2016>

SLO (2022a). *Verdeling van ontwerp-ruimte voor ontwikkeling van examenprogramma's. Kader voor vakvernieuwingscommissies vmbo, havo, vwo*. SLO

SLO (2022b). *Verdeling van ontwerp-ruimte voor ontwikkeling van kerndoelen. Kader voor de teams die de kerndoelen actualiseren*. SLO

Teegelbeckers, J., Nieuwelink, H., & Oostdam, R. (2023). School-based teaching for democracy: A systematic review of teaching methods in quantitative intervention studies. *Elsevier Educational Research Review*, 2023 (39) 100511.

Van den Boorn, R. (red.) (2019). *Handboek vakdidactiek maatschappijleer* (2^e herziene druk). Landelijk Expertisecentrum Mens- en Maatschappijvakken / Pro-demos – Huis voor democratie en rechtsstaat.

Van der Kallen, T., & Cras, B. (1984). *Maatschappijleer een open boek. Hoofdstukken*. Groningen.

Van der Kooij, C. en T. van der Schans (red.) (2018). *Bij de tijd 3, geschiedenisonderwijs voor de toekomst*.

Vereniging van docenten geschiedenis en staatsinrichting in Nederland (VGN Kleio).

Van der Ploeg, P. (2023). *Burgerschap in de mangel van overheidsdruk en onderwijskunde; een pleidooi voor algemene vorming als burgerschapsvorming*.

Zie: <https://academica-group.academia.edu/PietvanderPloeg>

Van der Schee, J. (red.) (2017). *Visie op het aardrijkskundeonderwijs*. Koninklijk Aardrijkskundig Genootschap (KNAG).

Vecon (2018). *Visie op inhoud en rol van het economieonderwijs naar aanleiding van Curriculum.nu*. Vereniging van leraren in de economisch-maatschappelijke vakken (Vecon).

Visser A. & Gelinck, C. (2021a). *Startnotitie Burgerschap. Bovenbouw voortgezet onderwijs*. SLO.

Visser A., Laan, A. van der, Kampman, L., & Gelinck, C. (2021b). *Handreiking burgerschap funderend onderwijs*. SLO