



# Startnotitie kerndoelen burgerschap



# Startnotitie kerndoelen burgerschap

Oktober 2022

**slo**



een doordacht curriculum  
dat doen we *samen*

## Verantwoording



### 2022 SLO, Amersfoort

Mits de bron wordt vermeld, is het toegestaan zonder voorafgaande toestemming van de uitgever deze uitgave geheel of gedeeltelijk te kopiëren en/of verspreiden en om afgeleid materiaal te maken dat op deze uitgave is gebaseerd.

**Auteur:** Luuk Kampman, Matthijs Driebergen, Annette van der Laan

### Informatie

SLO

Postbus 502, 3800 AM Amersfoort

Telefoon (033) 4840 840

Internet: [www.slo.nl](http://www.slo.nl)

E-mail: [info@slo.nl](mailto:info@slo.nl)

### AN

1.8055.835

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2. Huidige situatie en positie van het leergebied burgerschap</b>	<b>5</b>
2.1 Huidige wettelijke kaders	5
2.2 Praktijk op scholen	5
2.3 Gerealiseerd curriculum	6
<b>3. Probleemanalyse</b>	<b>8</b>
3.1 Ontbreken van expliciete kerndoelen	8
3.2 Samenhang taal, rekenen en digitale geletterdheid	8
3.3 Samenhang verwante leergebieden	8
3.4 Als vak of geïntegreerd aanbieden?	9
3.5 Samenhang bovenbouw en mbo	10
3.6 Brede opdracht	10
<b>4. Ontwikkelingen</b>	<b>11</b>
4.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	11
4.1.1 Kansenongelijkheid	11
4.2 Ontwikkelingen in het leergebied	11
4.2.1 Digitaal burgerschap	12
4.2.2 <i>Soft skills</i> en persoonsvorming	12
4.2.3 Afbakening	12
4.2.4 Basisvaardigheid?	13
<b>5. Curriculaire uitdagingen</b>	<b>14</b>
5.1 Samenhang	14
5.2 Burgerschap voor alle leerlingen	14
5.3 Aanbod uit de (school)omgeving	15
5.4 Meetbaarheid	15
<b>6. Referenties</b>	<b>16</b>

# 1. Inleiding

Startnotities zijn een belangrijk instrument voor het ontwikkelen van conceptkerndoelen. Ze brengen per leergebied de ontwikkelingen binnen onderwijsbeleid, onderzoek, onderwijspraktijk en samenleving in kaart en leggen zo een solide basis onder het ontwikkelwerk. De startnotities zijn geschreven door SLO. Bij de totstandkoming zijn externe deskundigen betrokken, onder wie vakexperts, leraren en organisaties die zich inzetten voor maatschappelijke thema's als democratie, diversiteit en sociale veiligheid.

Deze startnotitie burgerschap biedt zicht op de relevante en actuele ontwikkelingen in het primair onderwijs (po) en de onderbouw van het voortgezet onderwijs (vo) op het gebied van burgerschap. Vanuit deze ontwikkelingen zijn curriculaire uitdagingen voor het leergebied geformuleerd, die worden meegenomen in het traject van de actualisatie van de kerndoelen voor het po en de onderbouw vo. De notitie bestaat uit de volgende onderdelen:

- huidige situatie en positie van burgerschap in het onderwijs;
- probleemanalyse;
- ontwikkelingen in de maatschappij en in het leergebied;
- curriculaire uitdagingen.

Deze startnotitie integreert de eerder ontwikkelde handreiking burgerschap (Van der Laan et al., 2021) en startnotitie burgerschap bovenbouw (Visser & Gelinck, 2021), inzichten uit de trendanalyse van SLO (Van der Laan & Lodeweges, 2021) en opbrengsten en adviezen van het ontwikkelteam burgerschap in het kader van Curriculum.nu (Curriculum.nu, 2019). Andere input omvat de werkopdracht van het ministerie van OCW aan SLO en de operationalisering daarvan in werkinstructies, de huidige kerndoelen en conclusies en adviezen uit rapporten van de Inspectie van het Onderwijs uit 2022: Staat van het onderwijs, en Peil.burgerschap.

## **2. Huidige situatie en positie van het leergebied burgerschap**

Sinds 2006 hebben scholen de verplichting om burgerschapsonderwijs aan te bieden. Over het algemeen laten scholen zien deze opdracht ook serieus te nemen en verkennen zij hoe ze dit vorm kunnen geven. Dit heeft geleid tot waardevolle ervaringen, praktijken en inzichten, maar in algemene zin is de kwaliteit en het effect van het huidige burgerschapsonderwijs nog niet toereikend (Inspectie van het Onderwijs, 2022b).

### **2.1 Huidige wettelijke kaders**

Deze constatering uit onderzoek heeft mede geleid tot een wettelijke verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, van kracht sinds 1 augustus 2021 (aanscherping burgerschapswet, lid 320):

- Het nadrukkelijk en expliciet bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (wetsartikel a)
- Het beschrijven hoe zij met hun leerlingen werken aan de sociale en maatschappelijke competenties die nodig zijn om te functioneren in een pluriforme democratische samenleving (wetsartikel b)
- Het borgen van aandacht voor/kennis van soorten van diversiteit op het niveau van groepen en individuen en het bevorderen van de acceptatie daarvan (wetsartikel c)
- Het vormgeven van de school als oefenplaats voor democratisch burgerschap (wetsartikel d)

Naast de opgestelde wettelijke opdracht is er bij de huidige kerndoelen in het primair onderwijs en de onderbouw voortgezet onderwijsinhoudelijk aandacht voor onder andere de wording en werking van de grondwet, democratische waarden, de werking van de parlementaire democratie en aspecten van sociale verschillen en diversiteit. Voorbeeld hiervan is voor het primair onderwijs Oriëntatie op Jezelf en de Wereld 36: 'de leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger'. Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs kan Mens & Maatschappij kerndoel 44 een duidelijk voorbeeld zijn: 'De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen worden'.

### **2.2 Praktijk op scholen**

In de afgelopen jaren zijn in toenemende mate verschillende ervaringen en inzichten opgedaan over hoe burgerschap aangeboden wordt op scholen. Toch is

er nog weinig zicht op het uitgevoerde curriculum (Inspectie van het Onderwijs, 2022a).

Een groot deel van de leraren en schoolleiders geeft aan dat op hun school het burgerschapsonderwijs verder ontwikkeld moet worden, maar dat er ook onduidelijkheid is over de kern van burgerschap en visie daarop. Op ongeveer de helft van de scholen worden geen concrete leerdoelen geformuleerd, wordt burgerschapsonderwijs van leerlingen niet systematisch gemonitord en vindt er geen periodieke bijstelling van het burgerschapsonderwijs plaats op basis van ervaringen en resultaten (Inspectie van het Onderwijs, 2022b).

Burgerschapsonderwijs wordt op veel scholen ook verbonden met hoe er met elkaar wordt omgegaan en met de algehele sfeer op school (Inspectie van het Onderwijs, 2022a, p.16). Ook het creëren van een open en veilig pedagogisch klimaat wordt door veel scholen nog wel eens gezien als een adequate invulling van burgerschapsonderwijs. Daarmee worden wel degelijk de voorwaarden gecreëerd voor de school als oefenplaats voor burgerschap, maar daarnaast blijft een burgerschapscurriculum belangrijk, want hiermee worden de grootste effecten van burgerschapsonderwijs bereikt (Nieuwelink, 2021).

Om doelgericht onderwijs vorm te geven, ontwikkelen veel scholen zelf leeractiviteiten zoals burgerschapslessen en -projecten; zij doen dit vaak vanuit schooleigen accenten, visie en ambities. Daarbij worden in het funderend onderwijs de bestaande kerndoelen bij bijvoorbeeld Oriëntatie op Jezelf en de Wereld en Mens & Maatschappij gebruikt voor het kaderen van het eigen burgerschapsonderwijs.

Om scholen hierbij te helpen zijn er de afgelopen jaren op het gebied van leerplan- en docentondersteuning meerdere handreikingen, instrumenten en publicaties verschenen vanuit onder andere de sectorraden, de profielraden, SLO, Inspectie van het Onderwijs, Stichting School en Veiligheid en Prodemos. Deze voorbeelden laten zien dat er veel behoefte is aan ondersteuning bij het inrichten van burgerschapsonderwijs. Toch is er op het niveau van het curriculum nog veel onduidelijkheid over welke inhoud behandeld dienen te worden en is er bij veel leraren handelingsverlegenheid om burgerschapsonderwijs handen en voeten te geven. Scholen vragen dan ook in toenemende mate om een actieve ondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2022b, p.32).

### **2.3 Gerealiseerd curriculum**

Doordat er eigenlijk geen sprake is van een vastomlijnd beoogd curriculum, is er op veel scholen onduidelijkheid over de inhoudelijke eisen. Daarnaast zijn er nog geen aangewezen burgerschapsdoelen die burgerschapsonderwijs van leerlingen goed meetbaar en merkbaar maken. Wel wordt er periodiek onderzoek gedaan naar de kennis, vaardigheden en houding van Nederlandse

leerlingen. Aan de hand van een reeks kennisopgaven rondom met name *democratisch handelen* en *omgaan met verschillen*, wordt er bij de Peilonderzoeken gekeken naar het kennisniveau van groep 8-leerlingen en hoe zij hun eigen vaardigheden inschatten (Inspectie van het Onderwijs, 2022a, p.74, 78). De laatste resultaten laten een lichte daling van dit niveau zien (Inspectie van het Onderwijs, 2022a, p.89), al moet daarbij gezegd worden dat niet onderzocht is of dit samenhangt met onderwijsaanbod.

Dit Peilonderzoek voor burgerschap baseert zich voor wat betreft aanpak en methodologie grotendeels op het International Civic and Citizenship Education Study (ICCS). Hierbij wordt het niveau van kennis, vaardigheden en houding onder 14- en 15-jarige scholieren onderzocht en geplaatst in een internationaal vergelijkend perspectief. Uit de onderzoeken van 2009 (in 38 landen, Kerr et al., 2010) en 2016 (in 24 landen, Schulz et al., 2018) komen verschillende bevindingen naar voren over bijvoorbeeld de mate van kennis over democratie, politieke betrokkenheid van jongeren, verschillen tussen scholen en schooltypen en interesse in burgerschapsonderwerpen. Voor Nederlandse scholieren valt hierbij op dat kennisaspecten lijken achter te blijven bij scholieren uit vergelijkbare landen, dat er grote verschillen zijn tussen vmbo enerzijds en havo/vwo anderzijds, en dat er op Nederlandse scholen relatief weinig richting wordt gegeven aan burgerschapsonderwijs. Door de coronapandemie is het lopende ICCS-onderzoek vertraagd, maar de resultaten voor zowel Nederland als in internationaal vergelijkend perspectief worden in 2022 verwacht (iccsnederland, z.d.).

Er is ook kritiek op de wijze waarop deze onderzoeken plaatsvinden en wat de bevindingen daadwerkelijk zeggen over de staat van het burgerschapsonderwijs in Nederland. Zo wordt er niet uitgegaan van aanknopingspunten in de huidige kerndoelen, wat de vraag oproept of dat wat onderzocht is, wel iets zegt over het daadwerkelijke aanbod van burgerschapskennis. Daarnaast vallen de inhouden van het onderzoekskader feitelijk buiten de leeftijdscategorieën van leerlingen in het primair onderwijs en de onderbouw voortgezet onderwijs. Toch lijken de onderzoeken wel iets te kunnen zeggen over leerinhouden en curriculum in cumulatieve zin als opbrengst van een leerlijn. Maar het is onduidelijk wat ze zouden kunnen zeggen over de relatie met het onderwijsaanbod, aangezien andere factoren evenzogoed een rol kunnen spelen.



## 3. Probleemanalyse

### 3.1 Ontbreken van expliciete kerndoelen

De aangescherpte wet van augustus 2021 geeft richting, maar voor de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs is meer nodig (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). En net als de bevindingen uit eerdergenoemd onderzoek en uit ervaringen op scholen, heeft dit geleid tot een politieke agendering middels de zogenoemde *basisvaardigheden*. In de Kamerbrief 'Masterplan basisvaardigheden' (Kamerstuk II, 3 2 650290, 2022) geeft de minister expliciet aan dat voor de gesignaleerde problemen 'een belangrijke oorzaak is dat er nog geen heldere kerndoelen zijn voor burgerschap, en dat de overheid daarmee geen verplichte, concrete richtlijnen geeft over wat leerlingen moeten leren'.

### 3.2 Samenhang taal, rekenen en digitale geletterdheid

Daar waar scholen zoekende zijn naar de inhoudelijke eisen rondom burgerschap, geldt dit ook voor de vraag op welke wijze burgerschap samenhangt met andere leergebieden en vakken. Ingegeven door de huidige aandacht voor basisvaardigheden moet er in het ontwikkelproces expliciet rekening worden gehouden met de samenhang tussen taal, rekenen en digitale geletterdheid. Deze leergebieden zullen samen met burgerschap volgordelijk als eerste geactualiseerd worden en zijn daarmee alleen al praktisch gezien met elkaar verbonden. Met name het ontwikkelen van digitale geletterdheid kent gelijkenissen met burgerschap, aangezien het leergebied nieuw is en geen referentiekaders kent. Ook zijn er inhoudelijke argumenten om nadrukkelijke afstemming te zoeken met digitale geletterdheid vanwege inhouden rondom digitaal burgerschap en informatievaardigheden en mediawijsheid (De Vries & Van Rooyen, 2021).

In het leergebied Nederlands zijn enkele bestaande kerndoelen aan te wijzen als doelen en vaardigheden die een belangrijke voorwaarde zijn om deel te kunnen nemen aan een democratische en pluriforme samenleving. Bijvoorbeeld door deel te nemen aan discussies of het leren argumenteren (Van der Laan et al., 2021). Ook kunnen burgerschapsvraagstukken rijke contexten bieden voor begrijpend lezen.

Voor rekenen en wiskunde geldt dat er ook inhouden aan te wijzen zijn die wel degelijk voorwaardelijk zijn en van belang voor burgerschap. Denk bijvoorbeeld aan basale rekenvaardigheden om bij verkiezingen de stemmen te kunnen tellen, het kunnen begrijpen van een diagram en kritisch kunnen omgaan met kwantitatieve informatie (Van Zanten & Driebergen, 2022).

### 3.3 Samenhang verwante leergebieden

Veel inhoudsverwante leergebieden als Oriëntatie op jezelf en de wereld, Mens & Maatschappij en Kunst en Cultuur zijn een logische landingsplek voor burgerschapsonderwijs. Ze bieden een ruime context waarin burgerschap

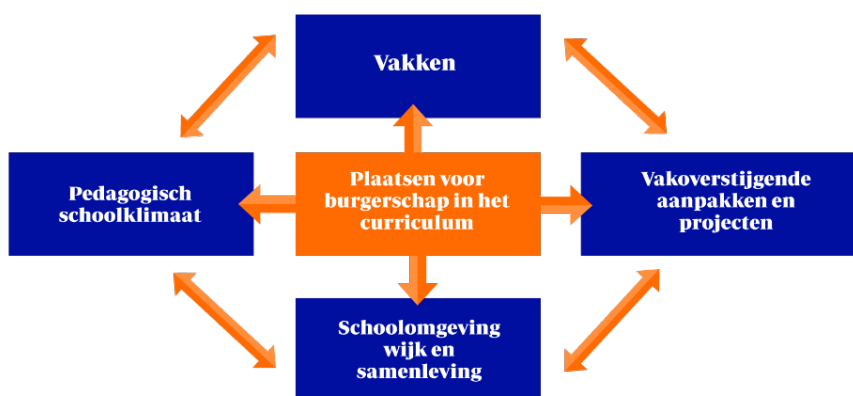
betekenis krijgt voor de leerling. Hierbij is het voor veel leraren echter onduidelijk wat bij burgerschap hoort en wat bij het betreffende leergebied of vak. In het eerdere Curriculum.nu traject is burgerschap als apart leergebied ontwikkeld (Curriculum.nu, 2019) en de opbrengsten ervan kunnen gebruikt worden om de samenhang met andere leergebieden en vakken vorm te geven. De voorgestelde inhoud, concepten, mondiale thema's en denk- en handelwijzen sluiten goed aan bij deze leergebieden en vakken. Daardoor zijn ze werkbaar en sluiten aan bij zowel wetgeving als het leren van leerlingen in het funderend onderwijs.

Een andere inhoudelijke aansluiting kan gevonden worden bij de Canon van Nederland ([www.canonvannederland.nl](http://www.canonvannederland.nl)) en met de recent opgeleverde adviezen rondom de referentiekaders Tijd en Ruimte voor het primair onderwijs en de onderbouw voortgezet onderwijs. Vanuit historisch en ruimtelijk perspectief worden hier bijvoorbeeld het ontstaan van de parlementaire democratie of de groei van welvaart en diversiteit aangedragen (SLO, 2022, p.16), thema's die in samenhang goed aansluiten bij burgerschap.

### 3.4 Als vak of geïntegreerd aanbieden?

Bij het inrichten van het burgerschapsonderwijs door scholen leiden dilemma's rondom samenhang ook tot discussie in hoeverre burgerschap als apart vak aangeboden moet worden. Of dat een geïntegreerde aanpak meer bijdraagt aan de burgerschapsopdracht. Daarbij worden er keuzes gemaakt rondom de plek van burgerschap in de school, vaak vanuit een specifieke visie of de specifieke uitgangspunten van de school. Dat leidt ertoe dat in het kader van aandacht voor burgerschap scholen het onderwijs op verschillende manieren inrichten. Ze richten zich bijvoorbeeld op het pedagogisch klimaat of de schoolomgeving, of op vakoverstijgende programma's als de Vreedzame School bijvoorbeeld. Ook zijn er scholen die burgerschap als vak aanbieden met een eigen samengesteld kenniscurriculum.

**Figuur 1:** *plaatsen voor burgerschap in het curriculum*



### **3.5 Samenhang bovenbouw en mbo**

Voor de bovenbouw zijn de actualisaties van enkele examenvakken inmiddels gestart en zal een belangrijk deel van de doelen voor burgerschap terecht komen bij het verplichte vak maatschappijleer (Visser & Gelinck, 2021). Hierdoor zullen naar verwachting bijvoorbeeld inhouden rondom de werking van de rechtsstaat en haar bijbehorende instituties, aspecten van sociale verschillen, omgang met diversiteitsvraagstukken en democratie met haar bijbehorende waarden in de bovenbouw een plek krijgen. Een logische opbouw vanuit kerndoelen is hier noodzakelijk.

Min of meer tegelijkertijd is er inmiddels een traject gestart om het burgerschapsonderwijs in het mbo te versterken en moet er op meerdere terreinen een impuls komen om in het mbo tot kwalitatief beter burgerschapsonderwijs te komen (Kamerbrief: versterking burgerschapsonderwijs mbo, juli 2022, p.2). Onderdeel hiervan is het herijken van de zogenaamde kwalificatie-eisen, wat gaat betekenen dat ook hier de inhouden geactualiseerd gaan worden. Deze inhouden richten zich op het politieke domein en op het maatschappelijke domein. Het is wenselijk om oog te hebben voor deze ontwikkelingen, enerzijds om de uitstroom van leerlingen naar het mbo goed af te stemmen en anderzijds omdat leerlingen in de leeftijd van 17/18 jaar een vergelijkbaar onderwijsaanbod voor burgerschap moeten genieten, ongeacht of hun leerroute loopt via het mbo, havo of vwo.

### **3.6 Brede opdracht**

Burgerschap in het curriculum zal naar verwachting een sterke invloed hebben op de kwaliteit van burgerschapsonderwijs, maar uiteindelijk is burgerschap een opdracht aan de hele school en daarmee ook een pedagogische opdracht; en dus niet alleen voor leraren die affiniteit hebben met burgerschap of de expertise hebben om er inhoudelijk leeractiviteiten aan te koppelen. Burgerschap moet uitgedragen worden door middel van een democratische cultuur binnen de school, moet voorgeleefd en voorgedaan worden door schoolleiding, leraren en leerlingen. De school moet daarmee een broedplaats zijn van kansen en ontwikkelingen en fungeren als oefenplaats waar leerlingen de ruimte krijgen om actieve en kritische burgers te worden. Daarmee ligt er ook een grote opdracht aan de lerarenopleidingen, die hiervoor nadrukkelijk aandacht moeten hebben in hun kennisbasis en didactiek. Dat geldt voor zowel de inhoud als voor de brede burgerschapsopdracht. Momenteel is de aandacht voor burgerschap in lerarenopleidingen nog niet voldoende en worden leraren dus ook onvoldoende toegerust om een bijdrage te kunnen leveren aan de burgerschapsvorming van leerlingen (Van der Laan & Lodeweges, 2021).

## 4. Ontwikkelingen

### 4.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Actuele vraagstukken als de coronapandemie of de Russische invasie in Oekraïne benadrukken het belang van leren over en bewust worden van democratische basiswaarden. Ook kunnen deze vraagstukken worden ingezet bij het bevorderen van het kritisch denken van leerlingen, zoals de recente toelagenaffaire kan leiden tot een kritische beschouwing van leerlingen op een – op dit vlak – falende overheid en op de werking van de journalistiek en de controlemechanismen binnen de parlementaire democratie en democratische rechtsstaat.

#### 4.1.1 Kansenongelijkheid

Een ander aspect dat om aandacht vraagt is kansenongelijkheid. In de afgelopen jaren wordt er in verschillende rapporten aangegeven dat deze niet minder wordt en soms zelfs toeneemt. Het is een maatschappelijk probleem dat zich ook manifesteert in het onderwijs. Het gaat hierbij om de inrichting van het onderwijs zelf deel uit is gaan maken van het probleem, zoals de positie van de eindtoets groep 8, schooladviezen en het feit dat kinderen op jonge leeftijd al keuzes moeten maken voor profiel of richting binnen het voortgezet onderwijs.

Burgerschapsonderwijs en een burgerschapscurriculum kunnen bijdragen aan het bestrijden van kansenongelijkheid. Het moet leerlingen stimuleren om bewust met elkaar om te gaan, samen te leren, en te leren omgaan met diversiteit en onderlinge verschillen te accepteren (Van der Laan & Lodeweges, 2021). Naast deze democratische waarden kan kennis van de werking van de democratische rechtsstaat leerlingen inzicht geven in waar kansen liggen en waar uitsluiting voorkomen kan worden. Nadrukkelijk moet hierbij wel opgemerkt worden dat bij de verdere inrichting van het burgerschapsonderwijs er oog moet zijn voor de verschillen die zichtbaar lijken tussen leerlingen van het vmbo enerzijds en het havo/vwo anderzijds, als het gaat om *'various possibilities to experience democracy in daily life, and whether school is compensating for any difference therein'* (Nieuwelink, 2019, p. 1). Kerndoelen voor burgerschap moeten dit verschil verkleinen, niet in stand houden of zelfs vergroten.

### 4.2 Ontwikkelingen in het leergebied

Vraagstukken zoals hierboven genoemd kunnen de burgerschapsinhouden gaan accentueren en in enige mate richting geven. Maar ook in het leergebied zelf zijn dilemma's en ontwikkelingen aan te wijzen die een rol spelen bij de vorm en inhoud van op te stellen burgerschapsdoelen. De eerdergenoemde opbrengsten van het leergebied burgerschap uit het Curriculum.nu-traject is een van deze aan te wijzen ontwikkelingen. De zogenoemde Grote Opdrachten en bouwstenen die het traject heeft opgeleverd (zoals gepresenteerd in onderstaande tabel), worden door scholen opgepakt in het denken over het verder ontwikkelen van

hun burgerschapsonderwijs. Dit geldt voor de actualisatie van de examenprogramma's in de bovenbouw en deze kunnen ook gebruikt worden bij het omwerken naar kerndoelen (Visser & Gelinck, p. 11).

**Tabel 1:** *Indeling op basis van bouwstenen*

Democratie	Vrijheid en gelijkheid
	Macht en inspraak
	Democratische cultuur
Diversiteit	Identiteit
	Diversiteit
	Solidariteit

#### 4.2.1 Digitaal burgerschap

Digitalisering heeft steeds meer en op een steeds snellere manier invloed op de samenleving. Effecten van data en algoritmen zijn merkbaar in het dagelijks leven, bijvoorbeeld als consument bij het bepalen van keuzes rondom aankopen, of als burger, bij wie digitaal gedrag van invloed kan zijn op beleid door instanties. De mores die op sociale media kan heersen vragen om oplettendheid en zorgvuldigheid in de omgang met deze media, en de echtheid en kwaliteit van informatie staat regelmatig ter discussie. Ook leerlingen hebben hiermee te maken en moeten hier als digitaal burger mee omgaan, om bijvoorbeeld weerbaarder te kunnen zijn als er sprake is van *online shaming* of *sexting*. Daarmee wordt in deze snel veranderende en digitale maatschappij het steeds belangrijker dat leerlingen leren over de effecten van de onlinewereld op hun identiteit, hun persoonlijke (online) leven en de publieke sfeer.

#### 4.2.2 Soft skills en persoonsvorming

In het burgerschapsdiscours is in toenemende mate het idee geaccepteerd dat intrapersonlijke vaardigheden, of zogenoemde 'soft skills', niet specifiek onder het burgerschapsonderwijs vallen. Dergelijke vorming van het individu helpt bij het zich ontwikkelen tot een actieve en positief kritische burger en kan voor een deel een plek innemen in het onderwijs, maar is niet een vorm van burgerschap zelf. Wel kunnen scholen, bijvoorbeeld door de Inspectie van het Onderwijs, eraan worden gehouden om meer bewust en merkbaar vorm te geven aan persoonsvorming (Visser, 2016).

#### 4.2.3 Afbakening

Door de toenemende aandacht voor burgerschap in onderwijs, media en samenleving, is er in de loop der jaren steeds meer discussie ontstaan over wat nu eigenlijk onder burgerschap valt en wat juist niet. Het duiden en afbakenen van burgerschap is vertroebeld door deze discussie en zorgt ervoor dat veel maatschappelijke en onderwijs-gerelateerde kwesties onder de noemer

burgerschap worden geplaatst. Oftewel burgerschap als 'afvoerputje' voor dat wat nog een plek moet krijgen in het onderwijs. Hierdoor moeten er keuzes gemaakt worden hoe burgerschap voor het onderwijs afgebakend moet worden. De recente aangescherpte wet kan als kader hiervoor dienen.

Ook in eerdere jaren en in het Curriculum.nu traject zijn er pogingen geweest om te komen tot een afbakening, die een inzicht geeft in hoe te denken over de kern van burgerschap: 'Burgerschapsonderwijs rust leerlingen toe om op basis van eigen idealen, waarden en normen te functioneren in een democratische en diverse samenleving. Burgerschapsonderwijs draagt bij aan het ontwikkelen van het vermogen en de bereidheid om binnen de kaders van de democratische rechtsstaat een bijdrage te leveren aan de instandhouding of verdere ontwikkeling van een democratische cultuur' (Curriculum.nu, gebaseerd op definitie van de onderwijsraad 2012).

#### **4.2.4 Basisvaardigheid?**

Door het recente politieke beleid rondom basisvaardigheden ontstaat ook de daarmee opkomende inhoudelijke discussie in hoeverre burgerschap in het onderwijs een *basisvaardigheid* is. Over het algemeen is het niet zozeer de vraag of burgerschap zelf een basisvaardigheid is, maar moet er nagedacht gaan worden over welke vaardigheden binnen bijvoorbeeld 'democratisch handelen' of 'omgaan met diversiteit' gezien kunnen worden als basisvaardigheid. Kennis speelt hierbij een centrale rol om dergelijke vaardigheden te kunnen inzetten en verder te ontwikkelen.

## 5. Curriculaire uitdagingen

Inmiddels ligt er een opdracht van OCW om kerndoelen voor burgerschap een expliciete plaats te geven in het curriculum, door hiervoor kerndoelen voor het funderend onderwijs te formuleren. Daarmee krijgt de burgerschapsopdracht voor scholen meer richting en duidelijkheid, omdat de grootste effecten van burgerschapsonderwijs burgerschapskennis en – vaardigheden betreffen (Campbell, 2019). Daarbij hebben de ontwikkelingen rondom burgerschapsonderwijs in de afgelopen decennia geleid tot een rijkdom aan instrumenten, publicaties en praktijkervaringen, die sterk kunnen bijdragen aan de kwaliteit van burgerschap in het curriculum. Wel leidt het verankeren van burgerschap in het curriculum, door het opstellen van kerndoelen, tot meerdere curriculaire en inhoudelijke uitdagingen. De belangrijkste zijn hieronder weergegeven.

### 5.1 Samenhang

De eerder aangehaalde kwestie van samenhang in het curriculum is meteen een ingewikkelde. Meerdere leergebieden en vakken in het primair onderwijs, of ook leergebieden als M&M en M&N in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, zijn nauw verwant of soms ook overlappend met inhouden van burgerschap. Ook voor de samenhang met de actualisatie van de kerndoelen taal, rekenen en digitale geletterdheid dient er rekening gehouden te worden met het ontwikkelen van kerndoelen voor burgerschap.

*Uitdaging: op welke wijze kunnen doelformuleringen coherent en in samenhang opgesteld worden met voor burgerschap aanverwante leergebieden en vakken?*

### 5.2 Burgerschap voor alle leerlingen

Onderwijs is een omgeving waarin sociale verschillen en kansenongelijkheid nadrukkelijk aan het licht komen. Kinderen met minder sociaal en cultureel kapitaal hebben het moeilijker op school dan kinderen die daarin 'meer vanuit huis' meekrijgen. Het is een algemeen geaccepteerde gedachte dat burgerschapsonderwijs kan bijdragen aan het bestrijden van deze verschillen. Maar in de uitvoering zijn, ondanks de goede bedoelingen, daar soms praktijken zichtbaar die juist niet bijdragen aan de bestrijding van kansenongelijkheid. Zo wordt er nog wel eens moraliserend en socialiserend opgetreden tegen kinderen die minder meekrijgen van de democratie en rechtsstaat of die de werking ervan sterk betwijfelen. In het voortgezet onderwijs is het verschil tussen het vmbo enerzijds en het havo/vwo anderzijds ook zichtbaar groot. Zo lijken leraren in het vmbo de leerlingen weinig kansen te bieden tot kritisch denken en oordeelsvorming, en burgerschapsvorming vooral aanpassingsgericht in te zetten (Nieuwelink, 2019). In lesmethoden of in lespraktijken leidt dat soms tot onwenselijke verschillen. Zo kan een burgerschapsvaardigheid in het vmbo 'op tijd op je werk komen' zijn en voor het vwo is dat 'kritisch het rechtssysteem analyseren'.

*Uitdaging: hoe kunnen burgerschapsinhouden dusdanig worden vormgegeven en opgesteld dat deze recht doen aan de sociale en maatschappelijke competentieontwikkeling van alle leerlingen?*

### **5.3 Aanbod uit de (school)omgeving**

Burgerschap is een van de onderdelen van het curriculum dat vaak gebruik maakt van aanbod uit de (school-)omgeving. Allereerst is er de school, die als oefenplaats voor democratisch bewustzijn beter gepositioneerd zal moeten worden, door de wet aan te scherpen. Daarnaast doen leerlingen waardevolle en burgerschapsvormende ervaringen op door een bezoek aan de lokale gemeenteraad of aan de Tweede Kamer, door betrokkenheid bij instellingen in de buurt of bij plaatselijke monumenten of herdenkingen, door kennismaking met (im)materieel erfgoed. Samenhang met omgevingsonderwijs, zoals bij Mens & Maatschappij en Kunst & Cultuur, ligt voor de hand. In dezelfde lijn kan ook het door po-scholen veelgebruikte concept van wereldburgerschap invulling krijgen. Nieuwe doelstellingen zullen rekening moeten houden met dit aanbod.

*Uitdaging: op welke wijze kunnen nieuwe doelstellingen opgesteld worden zodat zij rekening houden met het aanbod uit de schoolomgeving?*

### **5.4 Meetbaarheid**

Het vraagstuk van het inzichtelijk maken van de ontwikkeling van leerlingen en toetsing van burgerschap ligt nog open. Uit recente onderzoeken blijkt dat leraren weinig zicht hebben op de burgerschapsontwikkeling van hun leerlingen en daardoor ook weinig kunnen sturen in hun aanbod. Dit resulteert - in combinatie met het gebrek aan een helder (school-) curriculum - in weinig doelmatig en incidenteel burgerschapsonderwijs. Het vraagstuk van de meetbaarheid van burgerschap wordt daarnaast verdiept doordat burgerschap, naast kennisinhouden, ook voor een groot deel bestaat uit het ontwikkelen van attitudes en vaardigheden, waarvan de ontwikkeling zich over een langere periode uitstrekt. Een nieuw curriculum lost het vraagstuk van volgen, toetsing en meetbaarheid niet op, maar zal in ieder geval een richting moeten bepalen.

*Uitdaging: in hoeverre is het wenselijk om burgerschapsinhouden met beheersingsniveaus op te stellen, waardoor de meetbaarheid ervan beter te bepalen is?*



## 6. Referenties

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. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2019.1553601>

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

De Vries, H., & Van Rooyen, L. (2021). *Startnotitie Digitale Geletterdheid*. SLO.

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

ICCS Nederland. (z.d.) [www.iccsnederland.nl](http://www.iccsnederland.nl). Geraadpleegd op 12 juli 2022, van <https://www.iccsnederland.nl/>

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

Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Peil.burgerschap, Einde basisonderwijs 2019-2020*. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022b). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.

Kamerstukken II, 3 2 650290 (2022, 12 mei). Masterplan basisvaardigheden. Geraadpleegd op 13 juli 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/12/kamerbrief-masterplan-basisvaardigheden>

Kerr, D., Sturman, L., Schulz, W., & Burge, B. (2010). *ICCS 2009 European Report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary students in 24 European countries*. IEA.

Nieuwelink, H. (2019). *Becoming a democratic citizen a study among adolescents in different educational tracks*. HvA.

Nieuwelink, H (2021). *Burgerschap en sociaal-emotioneel leren, burgerschap op de basisschool*. PO-Raad en Stichting School en Veiligheid.

Schulz, W., Carstens, R., Losito, B., & Fraillon, J. (2018). *ICCS 2016. Technical report*. IEA.

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

Van der Laan, A., & Lodeweges, J. (2021). *Trendanalyse burgerschap*. SLO.

Van Zanten, M., & Driebergen, M. (2022). Alle stemmen tellen, Democratisch burgerschap en rekenen-wiskunde. *Volgens Bartjens, 41(5)*, 3-5.

Visser, A. (2016). *Persoonsvorming als curriculaire uitdaging*. SLO.

Visser, A., & Gelinck, C. (2021). *Startnotitie Burgerschap bovenbouw*. SLO.

Werkgroep referentiekaders Tijd en Ruimte (2022). *Eindadvies*. SLO.

Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. (2021, 23 juni). Overheid.nl. Geraadpleegd op 12 juli 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-320.html>