



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit gedrags- en
 maatschappijwetenschappen

Burgerschap in de Onderwijspraktijk: de Effectiviteit van de Nieuwste Wetswijziging op het Burgerschapsonderwijs

*Citizenship in Educational Practice: the Effectiveness of the Newest Legislation surrounding
 Citizenship Education*

Student: Ruben Hector (s4029755)

Begeleider: dr. Marieke van der Wal

Referent: dr. Kees van Veen

18-09-2025

Masterscriptie Educatieve Master Mens- en
 Maatschappijwetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie “Burgerschap in de Onderwijspraktijk”. Voordat u begint met lezen, wil ik graag een aantal personen bedanken. Allereerst wil ik mijn begeleider, dr. Marieke van der Wal, en mijn referent, dr. Kees van Veen, bedanken voor hun waardevolle hulp en begeleiding. Hun ideeën en inzichten zijn van onschatbare waarde geweest voor de totstandkoming van dit onderzoek. Daarnaast ben ik mijn vriendin en familie dankbaar voor hun steun en aanmoediging gedurende dit proces. Tot slot wil ik de docenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek hartelijk bedanken voor hun bereidwillige deelname.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Ruben Hector

Groningen, september 2025

Abstract

Deze scriptie onderzoekt de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 aan de hand van een beleidsreconstructie en kwalitatieve interviews met docenten in het voortgezet onderwijs. De centrale onderzoeksvraag is:

“In hoeverre mag verwacht worden dat de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 leidt tot effectiever burgerschapsonderwijs voor Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs?”

Het doel van dit onderzoek was om een analyse te maken van het totstandkomingsproces, de mechanismen en het implementatieproces van deze wet. Er is onderzocht hoe de wettekst is ontstaan, wat er in de wettekst en Memorie van Toelichting staat en hoe deze wet uitpakt in de onderwijspraktijk.

In het theoretisch kader is een definitie opgesteld voor effectief burgerschapsonderwijs. De wettekst en bijbehorende beleidsdocumenten zijn geanalyseerd vanuit het Context-Mechanism-Outcome (CMO) onderzoekskader. Hierbij is gekeken naar welke mechanismen worden in welke context geactiveerd en welke uitkomsten mogen daarbij verwacht worden. Een beleidsreconstructie is gebruikt om het totstandkomingsproces en de mechanismen te analyseren. Docenten in het voortgezet onderwijs zijn geïnterviewd om het implementatieproces en de context waarin de mechanismen worden geactiveerd te analyseren. Doordat de wet erg jong is, kan er alleen gesproken worden over verwachte uitkomsten.

De resultaten van deze analyse laten zien dat het totstandkomingsproces al vraagtekens heeft opgeroepen. Burgerschap wordt niet duidelijk geconceptualiseerd en het probleem wordt niet duidelijk afgebakend in de Memorie van Toelichting. Dit heeft zijn weerslag in de onderwijspraktijk. Docenten geven aan dat er een leerlijn moet zijn, maar dat die er niet is. Alleen de docenten maatschappijleer lijken duidelijk uit te kunnen leggen wat burgerschap wel is en wat het niet is. Hoewel er wel degelijk materiaal is ontwikkeld om de onderwijspraktijk te ondersteunen bij het implementeren van burgerschap in de school, ondervinden veel scholen hier nog steeds problemen mee. Dit onderzoek toont aan dat het implementatieproces van de wet nog volop in ontwikkeling is.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Theoretisch kader	7
2.1. Burgerschap	7
2.2. Burgerschapscompetenties	8
2.3. Effectief burgerschapsonderwijs	9
3. Methoden	11
3.1. Onderzoeksopzet	11
3.1.1. Beleidsreconstructie	11
3.1.2. Kwalitatief onderzoek	11
3.2. Populatie en participantenselectie	12
3.3. Interviewschema	13
3.4. Dataverzameling	14
3.4.1. Beleidsreconstructie	14
3.4.2. Interviews	14
3.5. Data-analyse	15
3.5.1. Beleidsreconstructie	15
3.5.2. Interviews	15
3.6. Ethische principes	17
4. Resultaten beleidsreconstructie	19
4.1. Het totstandkomingsproces	19
4.2. De mechanismen	24
5. Resultaten implementatie	28
5.1. Burgerschap als concept	28
5.2. Effectief burgerschapsonderwijs	30
5.3. Burgerschap in de onderwijspraktijk	32
5.4. Problemen van de docent	33
5.5. De leerlingen	35
5.6. Concluderend	37
6. Conclusie & discussie	38
6.1. Conclusie	38
6.2. Discussie	39
Literatuur	42
Bijlage 1 Interviewschema	48
Bijlage 2: Codeboek	51

1. Inleiding

De wet op het burgerschapsonderwijs uit 2006 werkt niet naar behoren. Dat blijkt uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2016). De kwaliteit van het burgerschapsonderwijs is vaak afhankelijk van de leraar en het lesaanbod is niet samenhangend. Hiernaast blijkt dat veel scholen moeite hebben om een eigen visie op burgerschap vorm te geven (Onderwijsraad, 2012). Ook blijkt dat Nederlandse leerlingen in internationaal opzicht lager scoren op burgerschap gerelateerde vragen dan leerlingen uit omliggende landen (Schulz, et al., 2010).

Het is niet zo gek dat scholen het lastig vinden om burgerschapsonderwijs vorm te geven. Burgerschap is namelijk een *essentially contested concept*. Dit houdt in dat de meeste mensen wel een idee hebben over wat burgerschap ongeveer is, maar er geen consensus te vinden is over de precieze invulling van dit concept (Gallie, 1955). Zo stelt oud-fractievoorzitter van het CDA Sybrand Buma dat alle leerlingen in Nederland het volkslied zouden moeten kennen (De Winther & Witteman, 2017). Op deze manier leren leerlingen met trots hun Nederlandse identiteit te uiten. Een andere invulling van burgerschap is te vinden bij James Kennedy, hoogleraar geschiedenis. Hij vindt juist dat de nadruk te veel ligt op sociale cohesie. In zijn opvatting over burgerschap staat centraal dat leerlingen moeten leren hoe zij de maatschappij kunnen verbeteren (Kennedy, 2018). Kortom, er is weinig consensus te vinden over wat er nu precies onder burgerschap valt. Toch ziet de overheid zich genoodzaakt om dit lastig te definiëren concept te vertalen naar beleid.

Er wordt namelijk regelmatig gesproken over een maatschappelijk tekort onder jongeren (Nieuwelink, 2021). Hiermee wordt bedoeld dat jongeren vandaag de dag vaak niet goed in staat zijn om bijvoorbeeld de echtheid van nieuwsberichten in te schatten. Ook wordt vaak gezegd dat goed burgerschap essentieel is voor het voortbestaan van de huidige democratie (Nieuwelink, 2021). Om te kunnen functioneren als burger in een moderne democratie is kennis nodig over hoe deze democratie werkt. Ook vaardigheden zoals kunnen luisteren naar de mening van een ander en deze kunnen respecteren zijn van belang binnen een democratie. Het onderwijs is de aangewezen plek om deze kennis en vaardigheden bij te brengen aan jongeren. Iedere jongere zal immers ooit op een moment onderwijs moeten volgen. Dit is nu eenmaal wettelijk verplicht.

De combinatie van het falen van de oude wet en de toenemende maatschappelijke urgentie heeft er toe geleid dat in 2017 de toenmalige staatssecretaris van onderwijs Sander Dekker en minister Jet Bussemaker een wetswijziging aankondigden (Bussemaker & Dekker, 2017). Deze wet is uiteindelijk in 2021 door de Eerste Kamer aangenomen (Rijksoverheid, 2021). De nieuwe wet stelt randvoorwaarden aan het burgerschapsonderwijs (Slob, 2019). Hierdoor krijgt deze taak van het onderwijs een meer verplichtend karakter en is het voor de Inspectie van het Onderwijs makkelijker om in te grijpen op scholen.

Deze scriptie doet onderzoek naar de manier waarop het huidige burgerschapsonderwijs is vormgegeven en in hoeverre verwacht mag worden dat deze wet werkt naar behoren. Er is op twee manieren onderzoek gedaan. In de eerste instantie is aan de hand van een beleidsreconstructie gekeken

naar het ontwikkelingsproces. Er is onderzocht hoe de wet tot stand is gekomen en welke eerste conclusies over de werking van de wet hieruit getrokken kunnen worden. Daarnaast is aan de hand van interviews met docenten uit het voortgezet onderwijs onderzoek gedaan naar het implementatieproces. Er is onderzoek gedaan naar de rol van de Inspectie van het Onderwijs en ook naar hoe de wet op het burgerschapsonderwijs in de praktijk vorm krijgt. De inkt van de wet is net droog. Hierdoor zijn harde conclusies lastig te trekken. Wel kan er een eerste stap worden gezet in het onderzoeken van de gevolgen van deze wetswijziging. Dit alles dient om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

“In hoeverre mag verwacht worden dat de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 leidt tot effectiever burgerschapsonderwijs voor Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs?”

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, zullen eerst in het theoretisch kader de belangrijkste begrippen en concepten verder worden toegelicht. Hieruit zal een definitie van effectief burgerschapsonderwijs komen die gebruikt zal worden voor de verdere analyse. In de methodesectie zal de onderzoeksopzet verder worden toegelicht en worden onderbouwd. In de resultatensectie van de beleidsreconstructie zal vervolgens gekeken worden naar de beleidsaanleiding en de verschillende mechanismen van de wet. De resultatensectie van de interviews gaat dieper in op de onderwijspraktijk. Er is aan docenten gevraagd hoe zij de wetswijziging hebben ervaren en tegen welke problemen zij aanlopen. Ook zal er gekeken worden naar de rol van de Inspectie. Als laatste zal in het conclusie en discussie hoofdstuk een antwoord geformuleerd worden op de onderzoeksvraag en aanbevelingen worden gedaan voor vervolgonderzoek en beleid.

2. Theoretisch kader

Om een goed beeld te krijgen van de werking van de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 is het van belang om stil te staan bij een aantal belangrijke concepten: burgerschap, burgerschapscompetenties en effectief burgerschapsonderwijs. Dit theoretisch kader dient ertoe om deze concepten verder toe te lichten. Deze begrippen zijn complex en kunnen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en gebruikt. Een goede begripsverkenning is daarom van belang. De invulling van burgerschap is bepalend voor de doelen en methoden van het burgerschapsonderwijs. Wat als effectief beschouwd wordt, hangt immers nauw samen met het type burgerschap dat wordt nagestreefd. In de volgende paragraaf worden daarom verschillende wetenschappelijke en beleidsmatige perspectieven op burgerschap besproken. Vervolgens zal, op basis van zowel beleidsmatige als relevante wetenschappelijke literatuur, worden uitgewerkt wat in deze scriptie wordt verstaan onder effectief burgerschapsonderwijs.

2.1. Burgerschap

Burgerschap is, zoals hierboven ook al vermeld, een *essentially contested concept* (Gallie, 1956; Biesta, 2011). Dit betekent dat burgerschap geen eenduidige definitie kent, maar juist een betekenis heeft waar voortdurend strijd over is. Binnen zowel de wetenschap als de politiek als de onderwijspraktijk zijn uiteenlopende ideeën te vinden over wat goed burgerschap inhoudt en hoe dat onderwezen moet worden.

Verschillende schrijvers hebben geprobeerd de verscheidenheid van burgerschap samen te vatten. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij Westheimer en Kahne (2004). Zij onderscheiden drie perspectieven op burgerschap: persoonlijk verantwoordelijk burgerschap (*personally responsible*), participerend burgerschap (*participatory*) en sociaal-rechtvaardig burgerschap (*justice oriented*). Elk van deze perspectieven benadrukt een andere dimensie van het concept. Zo legt persoonlijk verantwoordelijk burgerschap de focus op het naleven van de regels en inzet voor liefdadigheidsacties. Participerend burgerschap aan de andere kant gaat in op het actief betrokken zijn in de gemeenschap op lokaal of nationaal niveau. Terwijl een persoonlijk verantwoordelijke burger helpt bij het inzamelen van voedsel, zal de participerende burger de hele voedselinzamelingsactie zelf organiseren. Als laatste is er dan nog sociaal-rechtvaardig burgerschap. Dit perspectief op burgerschap benadrukt vooral het belang van sociale rechtvaardigheid en de aandacht vestigen op onrecht.

Nederlands onderzoek laat daarentegen een andere categorisering zien van burgerschap als concept. Veugelers en De Kat (2008) onderscheiden namelijk drie categorieën van burgerschap: aanpassingsgericht burgerschap (*adapting citizenship*), individualistisch burgerschap (*individualistic citizenship*) en kritisch-democratisch burgerschap (*critical democratic citizenship*). De eerste categorie, aanpassingsgericht burgerschap, richt zich op waarde overdracht. Er wordt hier de focus gelegd op waardes zoals discipline, gehoorzaamheid en hard werken. Individualistisch burgerschap richt zich daarentegen op communicatievaardigheden en identiteitsontwikkeling. In deze categorie is

er een duidelijke nadruk op autonomie en onafhankelijkheid. Als laatste is er dan nog kritisch-democratisch burgerschap. Binnen deze categorie worden vaardigheden als kritisch denken en waarden als solidariteit erg belangrijk gevonden.

Naast dergelijke indelingen van het begrip wijzen onderzoekers ook op de kloof tussen formele definities van burgerschap en de manier waarop jongeren burgerschap daadwerkelijk leren. Biesta en Lawy (2006) betogen dat burgerschap niet alleen als abstract leerdoel kan worden gezien. In hun visie kan burgerschap niet los gezien worden van de sociale context waarin het wordt geoefend en gevormd. Burgerschapsonderwijs dient dus niet alleen te gaan over kennisoverdracht, maar ook over ervaring en betekenisvolle interactie in school- en gemeenschapsverband. Hiermee wordt een kritische kanttekening geplaatst bij benaderingen die uitsluitend gericht zijn op kennisoverdracht. Zonder praktijkervaring en context dreigt burgerschapsonderwijs haar impact op de leerling te verliezen.

Het debat rond burgerschap is complex. Goren en Yemini (2017) schrijven dat in het academische debat over en onderzoek naar burgerschap een landschap is ontstaan van overlappende en soms tegenstrijdige interpretaties. Binnen dit debat zijn verschillende actoren aanwezig. Zo is uit onderzoek in Vietnam te zien dat overheden, NGO's, marktpartijen en onderwijsinstellingen, elk met eigen belangen en normatieve voorkeuren, zich bezighouden met het burgerschapsonderwijs (Le & Duong, 2021). Dit levert een spanningsveld op dat ook tot uiting komt in onderwijsmateriaal en curricula. Uit een vergelijkende analyse van burgerschapsinvullingen in leerboeken blijkt dat sommige lesmateriaal sterk focust op rechten en individuele vrijheden, terwijl zaken als verantwoordelijkheid en politieke participatie onderbelicht blijven (Gonzales, et al., 2004). Dergelijke verschillen benadrukken nogmaals hoe *contested* burgerschap is; het lijkt een containerbegrip te zijn met allerlei, soms tegenstrijdige, verwachtingen.

2.2. Burgerschapscompetenties

Voordat effectief burgerschapsonderwijs geoperationaliseerd kan worden, dient eerst het begrip burgerschapscompetenties nader te worden toegelicht. Hiervoor is een klein uitstapje naar de wetswijziging nodig voordat deze in de resultatensectie verder zal worden besproken. In de wetswijziging wordt benadrukt dat burgerschapsonderwijs gericht moet zijn op het bevorderen van actieve participatie van leerlingen in de democratische rechtsstaat en op het respectvol samenleven in een pluriforme samenleving (Slob, 2019). Scholen hebben daarbij de opdracht om leerlingen kennis, houding en vaardigheden bij te brengen die hen in staat stellen om als betrokken burger mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Burgerschap wordt hier gezien als een samenspel van verschillende leerbare competenties. Deze burgerschapscompetenties kunnen worden onderverdeeld in vier elementen: kennis, houding, vaardigheden en gedrag.

Kennis betreft het begrijpen en kennen van de kernwaarden en regels van de Nederlandse samenleving. Denk hierbij aan kennis over de rechtstaat met de daarbij behorende rechten en plichten van Nederlandse burgers. Zonder deze kennis is betekenisvol burgerschap lastig vorm te geven.

Houding slaat op de bereidheid van een persoon om democratische waarden te onderschrijven. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een positieve houding ten opzichte van waarden als gelijkwaardigheid, vrijheid en tolerantie. Met andere woorden: leerlingen dienen een democratische gezindheid te ontwikkelen waarin respect en acceptatie voor de waarden en normen van de samenleving centraal staat.

Vaardigheden verwijzen naar de praktische en sociale competenties die nodig zijn om als burger te kunnen handelen. Hieronder vallen vaardigheden zoals kritisch denken, het kunnen voeren van een respectvolle dialoog met andersdenkenden en het deelnemen aan politieke processen. Deze vaardigheden stellen mensen in staat om hun kennis en houding in de praktijk te brengen.

Ten slotte is er nog gedrag. Het gaat hier om het daadwerkelijk vertonen van burgerschap. Dit kan zich manifesteren door bijvoorbeeld te gaan stemmen tijdens verkiezingen, vrijwilligerswerk te doen of door een demonstratie bij te wonen. Gedrag is daarmee de uiterlijke weerslag van de eerste drie competenties. Hier wordt het burgerschap concreet en zichtbaar.

In de literatuur wordt soms nog reflectie genoemd als vijfde competentie. Dit betreft het vermogen van mensen om kritisch na te denken over hun eigen burgerschap. Binnen de Nederlandse beleidskaders wordt reflectie niet als burgerschapscompetentie genoemd. In deze scriptie wordt reflectie daarom buitenbeschouwing gelaten.

Deze benadering van burgerschap biedt houvast in de verdere discussies over (effectief) burgerschapsonderwijs. Door het begrip te concretiseren via competenties, en deze te verbinden met de wettelijke eisen en invullingen van burgerschap, ontstaat een werkbaar kader voor analyse. Tegelijkertijd moet niet vergeten worden dat deze competenties niet in een vacuüm staan. De ontwikkeling hiervan is afhankelijk van hoe het onderwijs is ingericht en welke kansen leerlingen tot oefenen en ervaren krijgen (Biesta & Lawy, 2006). Met deze kanttkening in gedachten, verschuift de focus nu naar de vraag wat er onder effectief burgerschapsonderwijs verstaan kan worden.

2.3. Effectief burgerschapsonderwijs

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het nodig om te expliciteren wat er precies onder effectief burgerschapsonderwijs valt. Uit deze scriptie is al gebleken dat burgerschap een moeilijk te definiëren concept is. Dit geldt ook in zekere zin voor effectief burgerschap. Zowel in bestaand beleid als in wetenschappelijk onderzoek bestaan verschillende ideeën over effectief burgerschap. In deze paragraaf wordt op de basis van beleidsdocumenten en eerder onderzoek effectief burgerschap geoperationaliseerd tot een werkbare definitie om zo de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

De recente aanscherping van de burgerschapsopdracht geeft een aantal expliciete randvoorwaarden voor effectief burgerschapsonderwijs. In de Memorie van Toelichting (2021) wordt gesteld dat scholen hun burgerschapsonderwijs zichtbaar, planmatig en doelgericht dienen vorm te geven. Dit betekent dat het burgerschapsonderwijs terug te vinden moet zijn in een schoolplan of andere documenten (zichtbaar), het burgerschapsonderwijs onderdeel is van doordacht en niet

incidenteel onderwijsaanbod (planmatig) en de school moet kunnen aantonen wat de opbrengsten zijn van het burgerschapsonderwijs (doelgericht).

Wetenschappelijk onderzoek sluit deels aan bij deze invulling, maar voegt ook nuances toe. Isac et al. (2014) laten zien in een grootschalig onderzoek dat incidentele activiteiten of projecten rond burgerschapsonderwijs de competenties van leerlingen niet doen laten toenemen. Een eenmalige projectweek heeft op zichzelf weinig effect. Duurzaam en structureel burgerschapsonderwijs daarentegen heeft een positief en duurzaam effect op burgerschapscompetenties van leerlingen.

Tegelijkertijd waarschuwen onderzoekers dat hoe burgerschapsonderwijs wordt vormgegeven minstens zo belangrijk is als hoe vaak het wordt aangeboden. Nieuwelink et al. (2016) betogen dat effectief burgerschapsonderwijs burgerschap moet benaderen als een leerproces dat is ingebed in de schoolcultuur. Burgerschapscompetenties ontwikkelen zich niet enkel door kennisoverdracht, maar juist door ervaringsgericht leren in bepaalde contexten. Wanneer leerlingen juist actief meedoen aan een schoolcultuur die de waarden van het burgerschapsonderwijs onderschrijft, zullen leerlingen deze waarden sneller of daadwerkelijk internaliseren (Nieuwelink, et al., 2016). Een schoolcultuur die in lijn is met het burgerschapsonderwijs is daarmee een essentieel onderdeel van het burgerschapsonderwijs. Deze visie sluit aan bij de eerder genoemd opvatting van Biesta en Lawy (2006). Betekenisvol leren over burgerschap gaat hand in hand met doen. Hiermee is de school een oefenplaats voor burgerschap.

Een andere nuance uit de literatuur betreft het bereik van burgerschapsonderwijs. Veugelers (2011) wijst op het belang van gelijke toegang tot burgerschapsonderwijs onder leerlingen. Leerlingen komen met verschillende mate aan burgerschapscompetenties de school binnen. De ene leerling zal meer van de ouders of voogd meekrijgen rond burgerschap dan de andere leerling. Om grote verschillen en ongelijkheid rond dit onderwerp tegen te gaan is het daarmee van belang dat burgerschapsonderwijs even toegankelijk is voor alle leerlingen. Wanneer het onderwijs deze ongelijkheid niet actief compenseert, versterkt dit de bestaande verschillen in burgerschapscompetenties. Een inclusief en rechtvaardig ingericht burgerschapsonderwijs draagt daarentegen juist bij aan gelijke kansen op volwaardig democratisch burgerschap voor alle leerlingen

Op basis van deze inzichten zal de volgende definitie van effectief burgerschapsonderwijs worden gehanteerd:

Effectief burgerschapsonderwijs is onderwijs dat op planmatige (1), doelgerichte (2) en zichtbare (3) wijze, binnen een schoolcultuur waarin burgerschapscompetenties worden geoefend en voortgeleefd (4), bij alle leerlingen (5) bijdraagt aan de ontwikkeling van kennis, houding en vaardigheden die hen in staat stellen actief deel te nemen aan de democratische rechtsstaat en respectvol samen te leven in een pluriforme samenleving (6).

Hiermee is een helder criterium geformuleerd om in het vervolg van dit onderzoek te beoordelen of er verwacht mag worden dat de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 leidt tot effectiever burgerschapsonderwijs in de praktijk.

3. Methoden

Dit onderzoek richt zich op de volgende onderzoeksvraag:

“In hoeverre mag verwacht worden dat de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 leidt tot effectiever burgerschapsonderwijs voor Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs?”

In dit derde hoofdstuk zullen de methodologische keuzes besproken worden. Dit hoofdstuk dient om inzicht te bieden in hoe de onderzoeksresultaten zijn verkregen en welke keuzes zijn gemaakt om deze onderzoeksresultaten te verkrijgen. Er is in deze scriptie op twee manieren onderzoek gedaan, een beleidsreconstructie en kwalitatief onderzoek. In de onderzoeksopzet worden de keuzes voor deze manier van onderzoeken uitgelegd en verantwoord. Hierna volgt de onderzoekspopulatie en participantenselectie. Het derde deel van dit hoofdstuk bespreekt de operationalisatie van het interviewschema. Dan volgt er een uitleg over hoe de bronnen voor de beleidsreconstructie en de interviewdata zijn verzameld. In het vijfde deel worden de keuzes voor een realistische evaluatie en een thematische analyse verantwoord en hoe deze zijn uitgevoerd. Het hoofdstuk eindigt met een bespreking van de ethische kwesties.

3.1. Onderzoeksopzet

3.1.1. Beleidsreconstructie

De beleidsreconstructie vormt het eerste deel van dit onderzoek en heeft als doel om de aanleiding en beoogde werking van de wetswijziging te reconstrueren. Door een analyse van de beleidsdocumenten wordt duidelijk wat de aanleiding voor de wetswijziging was, welke problemen de wet dient op te lossen, welke interventies daarvoor zijn ontworpen en welke uitkomsten daarvoor verwacht mogen worden. Deze analyse expliciteert de beleidsaanleiding en de verwachtingen die ten grondslag liggen aan de wet.

De beleidsreconstructie is hiermee een cruciaal onderdeel van deze scriptie. De reconstructie biedt het noodzakelijke kader om in de rest van het onderzoek na te gaan hoe het implementatieproces verloopt. Zonder reconstructie is het niet mogelijk om gefundeerde conclusies te kunnen trekken over de verwachte effectiviteit van de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021.

3.1.2. Kwalitatief onderzoek

Om de onderzoeksvraag verder te beantwoorden is er ook gekozen voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is een manier om de ervaringen en ideeën van participanten over bepaalde onderwerpen in detail te achterhalen (Hennink, et al. 2020). Om te onderzoeken hoe de wet op het burgerschapsonderwijs in de onderwijspraktijk wordt geïmplementeerd, is kwalitatief onderzoek

geschikt. Doordat de wet op het burgerschapsonderwijs erg jong is, is er nog niet veel informatie beschikbaar over de effecten van de wet. Kwalitatief onderzoek biedt hier de mogelijkheid om in detail de ervaringen van mensen uit de onderwijspraktijk naar voren te laten brengen. Ook biedt kwalitatief onderzoek de mogelijkheid voor perspectieven die nog niet in de huidige literatuur naar voren komen. Op deze manier kan dit onderzoek meer inzichten bieden in dit onderwerp.

Diepte-interviews zijn gebruikt om de data te verzamelen. In totaal zijn zes participanten geïnterviewd. Het doel van deze interviews was om te achterhalen hoe de nieuwste wet op het burgerschapsonderwijs wordt ervaren in de praktijk. Er was met name interesse in de vragen hoe de wet in de praktijk wordt geïmplementeerd en tegen welke problemen scholen en docenten hierbij aanlopen. Om hierachter te komen is een semigestructureerd interviewschema gebruikt. Dit houdt in dat er vooraf een aantal hoofdvragen zijn bedacht en dat die in een vaste volgorde zijn gezet. Tegelijkertijd was er tijdens het interview ruimte om van het interviewschema af te wijken. Hierbij was het ook mogelijk dat er onderwerpen aan bod kwamen die niet in het interviewschema stonden.

De interviews zijn hiermee een toevoeging aan en een verdieping van de beleidsreconstructie. Door ook naar de onderwijspraktijk te kijken, kunnen er betere voorspellingen gedaan worden over de uitkomsten van de wetswijziging.

3.2. Populatie en participantenselectie

De onderzoekspopulatie bestond uit al het onderwijspersoneel op middelbare scholen in Nederland. Om deze groep te bereiken is mailcontact gezocht met docenten maatschappijleer van verschillende scholen in het middelbaarsonderwijs. De verwachting was dat docenten van dit vak sneller zouden instemmen met een interview, omdat burgerschap een grote rol speelt bij het vak maatschappijleer. Van de maatschappijleer docenten die zijn benaderd, hebben drie ingestemd om geïnterviewd te worden.

Vervolgens zijn deze docenten maatschappijleer gebruikt als poortwachters in de zoektocht naar docenten van andere vakken om te interviewen (Hennink, et al., 2020). Er is voor deze manier gekozen, omdat verwacht werd dat andere docenten sneller zouden instemmen met verzoeken van mensen die zij kenden. In de eerste instantie hebben alle docenten, die door de docenten maatschappijleer waren aangedragen, ingestemd met het interview. Helaas heeft een groot deel van deze docenten afgezegd nadat er geprobeerd is om een afspraak te maken voor het interview. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de interviews plaatsvonden aan het eind van het schooljaar in de examenperiode. Dit is voor veel docenten een drukke periode. In verband met de planning, het verloop van de scriptie en de naderende zomervakantie was het helaas niet mogelijk om de interviews buiten deze periode te houden. Naast docenten zijn ook teamleiders van verschillende scholen benaderd voor een interview. Deze hebben echter allemaal aangegeven geen tijd of interesse te hebben in de interviews. Uiteindelijk zijn naast de drie maatschappijleer docenten drie docenten van andere vakken geïnterviewd.

3.3. Interviewschema

Voor dit onderzoek is een interviewschema opgesteld. Deze diende als leidraad voor de diepte-interviews. Zoals hierboven al aangegeven is er gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Dit betekent dat hoewel de vragen in het interviewschema in een vaste volgorde staan, hier niet heel streng aan vast is gehouden. Wanneer een onderwerp zich eerder aandiende tijdens het interview, dan in het interviewschema zelf was opgenomen, is ervoor gekozen om de volgorde van de vragen los te laten. Op deze manier zal het interview natuurlijker aanvoelen en wordt verwacht dat de participant hierdoor sneller geneigd is om dieper op een onderwerp in te gaan. Het volledige interviewschema staat afgebeeld in bijlage 1.

Het interviewschema begon met inleidende vragen. Hier werd gevraagd naar wat de hoofdtaken van de docent zijn en wat de school van de docent allemaal aan burgerschap doet. Op deze manier kwam achtergrondinformatie van de docent en de school naar voren. Ook diende deze vragen als inleiding op het interview en het onderwerp.

Vervolgens kwamen tijdens het interview vier hoofdvragen naar voren. In de eerste hoofdvraag werd gevraagd hoe burgerschap in de lessen van de participant naar voren komt. Deze vraag had als doel om allereerst te kijken hoe docenten tegen burgerschap aankijken en wat zij zelf als burgerschap zien. Ten tweede had deze vraag als doel om te kijken welke lesmethoden de docenten gebruiken om burgerschap te bespreken tijdens hun lessen.

In de tweede hoofdvraag is naar voren gekomen of de participant een verandering heeft ondervonden door de invoering van de nieuwste wet op het burgerschapsonderwijs. Er is ingegaan op welke veranderingen dit zijn en in hoeverre de participant deze veranderingen als prettig heeft ervaren. Het doel van deze vraag was om te achterhalen of de wetswijziging ook in de onderwijspraktijk gevoeld is. De nieuwste wet op het burgerschapsonderwijs beoogt immers een verandering in deze onderwijspraktijk te bewerkstelligen.

De derde hoofdvraag ging in op de vraag of de participant bepaalde moeilijkheden ervaart met het burgerschapsonderwijs. Deze vraag had als doel om te achterhalen of er bepaalde onverwachte negatieve gevolgen zijn ontstaan door de nieuwste wet op het burgerschapsonderwijs. Door deze vraag kunnen problemen in de onderwijspraktijk worden besproken waar de beleidsmakers geen oog voor hadden bij het maken van de nieuwste wet op het burgerschapsonderwijs.

De vierde hoofdvraag sloot hierbij aan en ging in op de vraag wat de docent zelf zou veranderen aan het beleid omtrent burgerschapsonderwijs. Deze vragen lopen logischerwijs in elkaar over. Als er een probleem is geconstateerd, moet er ook een oplossing worden gevonden. Hiernaast had deze vraag als doel om te achterhalen hoe de onderwijspraktijk kijkt naar burgerschap en burgerschapsonderwijs. Het is mogelijk dat burgerschap in de praktijk heel anders wordt ervaren dan de beleidsmakers op papier hebben gezet. Hierdoor zouden er oplossingen naar voren kunnen komen waar de beleidsmakers nooit aan hebben gedacht.

De laatste hoofdvraag stond stil bij de rol van leerlingen. Uiteindelijk is het doel van

burgerschapsonderwijs om leerlingen burgerschapscompetenties aan te leren. Via deze hoofdvraag is gekeken hoe docenten merken dat leerlingen op het burgerschapsonderwijs reageren en of er (grote) verschillen zijn tussen leerlingen. Wanneer leerlingen negatief reageren op het huidige burgerschapsonderwijs, schiet de wet haar doel voorbij. Het doel van deze vraag was dan ook om te achterhalen hoe leerlingen reageren en of leerlingen daadwerkelijk burgerschapscompetenties zich eigen maken.

3.4. Dataverzameling

3.4.1. Beleidsreconstructie

De beleidsreconstructie is gedaan op basis van openbare documenten afkomstig van officiële overheidsinstanties en adviesorganen. Hierbij is de Memorie van Toelichting als eerste uitgangspunt gebruikt (Slob, 2019). Hierin lichten de beleidsmakers toe hoe, volgens hen, de wet tot stand is gekomen, welke doelen behaald moeten worden en op welke manier dat gebeuren moet. Vervolgens zijn aanvullende documenten geanalyseerd van instanties als de Onderwijsraad, Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en de Inspectie van het Onderwijs. Hierbij is gezocht naar documenten met aanvullende informatie over het totstandkomingsproces en de werking van de wetswijziging.

Documenten zijn daarmee geselecteerd op basis van twee vragen. Allereerst was er de vraag: “Hoe is de wet tot stand gekomen?”. Ten tweede was er de vraag: “Hoe dient de wet haar doelen te bereiken?”. Alleen documenten die informatie bevatten over allebei of een van de twee vragen zijn meegenomen in de beleidsreconstructie. Wanneer een document nieuwe of aanvullende informatie bevatte ten opzichte van de eerdere documenten is deze gebruikt in het onderzoek. Er wordt naar al deze documenten gerefereerd in de tekst van dit onderzoek en deze zijn te vinden in de literatuurlijst.

3.4.2. Interviews

De interviews vonden in de eerste instantie fysiek plaats. In een van de interviews was dit niet mogelijk en werd het interview via Google Meet gehouden. Wanneer het interview fysiek plaatsvond, ben ik zelf naar de school toegegaan waar de participant werkt. Op deze manier wordt de drempel om in te stemmen met het interview kleiner. Voor de interviews heb ik de participanten per e-mail verteld wat er van hen verwacht zal worden tijdens het interview. Ook heb ik ze informatie gegeven over het onderzoek en wat er met hun interview zal gebeuren. Tijdens het interview zelf is deze informatie herhaalt en is er expliciet toestemming gevraagd voor het verwerken van hun data. De interviews zelf werden elk in een leeg lokaal gehouden. Op deze manier waren er geen afleidingen tijdens het interview zelf. De interviews duurden gemiddeld 20 minuten. Hierbij waren er participanten die wat spraakzamer waren waardoor het interview langer duurde en waren er participanten die wat minder spraakzaam waren waardoor het interview korter duurde.

Tijdens het interview is geprobeerd de participanten op hun gemak te stellen door vooraf een praatje te houden. Op deze manier kan er al voor het interview zelf gewerkt worden aan de vertrouwensrelatie. Ook tijdens het interview werd er aan deze vertrouwensrelatie gewerkt door

positief te reageren op de antwoorden van de participanten en hen aan te moedigen hun antwoorden uit te leggen. Daarnaast zijn de vragen op een open manier gesteld. Dit voorkomt onbedoelde sturing in een bepaalde richting en zorgt voor een beter kwaliteit van de data.

3.5. Data-analyse

3.5.1. Beleidsreconstructie

De verzamelde stukken voor de beleidsreconstructie zijn geanalyseerd vanuit de benadering van *realistic evaluation* (Pawson & Tilley, 1997). Deze manier van analyseren richt zich op de vraag: “Wat werkt, voor wie, onder welke omstandigheden?” De gedachte is hier dat beleid zich niet in een vacuüm afspeelt, maar dat mechanismen altijd binnen een context moeten zorgen voor verwachte uitkomsten. De effectiviteit van het beleid is daarmee afhankelijk van de specifieke context en de mechanismen die hierin worden geactiveerd.

Vanuit deze benadering is gebruik gemaakt van een Context-Mechanisme-Uitkomst (CMO) schema (Pawson & Tilley, 1997). Dit model biedt een praktisch kader om de verzamelde data te analyseren. Een CMO-analyse richt zich op drie centrale onderdelen: (1) de context/praktijk waarin de mechanismen geactiveerd dienen te worden; (2) de mechanismen die beleidsmakers inzetten om een gewenst doel te bereiken; (3) de verwachte doelstellingen.

In de praktijk betekende dit dat alle verzamelde documenten werden gelezen en geanalyseerd op fragmenten die inzicht geven in de context, mechanismen of verwachte effecten van de wetswijziging. Inhoudelijke passages die bijdragen aan het begrip van de wetswijziging zijn geannoteerd en opgeslagen. Op basis van deze aanpak is een beleidsreconstructie samengesteld die inzicht geeft in de manier waarop de wet tot stand is gekomen en welke mechanismen uit dit proces zijn gekomen en opgeschreven zijn in de wetswijziging.

Resultaten die inzicht bieden in de onderwijspraktijk en het daadwerkelijke implementatieproces worden niet behandeld in de resultatensectie van de beleidsreconstructie. In plaats daarvan komen zij terug in de resultatensectie van de interviews. Deze data komen hier meer tot hun recht, omdat zij direct gekoppeld kunnen worden aan de ervaringen uit de onderwijspraktijk. Hiermee functioneert de resultatensectie van de reconstructie als duiding aan het totstandkomingsproces en de mechanisme die op basis van dit proces zijn opgeschreven. De resultatensectie van de interviews bieden daarentegen meer inzicht in het daadwerkelijke implementatieproces en de context, oftewel de onderwijspraktijk, waarin de mechanismen worden geactiveerd.

3.5.2. Interviews

De verzamelde interviewdata is getranscribeerd in *Atlas.ti*. Hiervoor zijn in de eerste instantie opnames gemaakt van de interviews. Deze zijn vervolgens woord voor woord uitgetypt. Alle persoonlijke informatie is uit de transcripten weggelaten. Er is geprobeerd om in de transcripten de geest van de gesprekken terug te laten keren. Dit is gedaan door bijvoorbeeld stiltes, gelach of

onderbrekingen in het transcript zelf terug te laten keren. Op deze manier komt niet alleen naar voren wat de participant heeft gezegd, maar ook mogelijk achterliggende betekenissen van dat wat gezegd is.

De transcripten zijn vervolgens aan de hand van een thematische analyse (TA) geanalyseerd (Braun & Clarke, 2012). Dit is een methode voor het organiseren en identificeren van bepaalde patronen in kwalitatieve data. Door deze methode toe te passen kunnen er bepaalde inzichten uit de data worden gehaald. Hiernaast is de methode zeer toegankelijk voor mensen die nog niet zo veel ervaringen hebben met het analyseren van kwalitatieve data. Hier val ik zelf ook onder.

TA wordt gebruikt door codes toe te kennen aan delen van de data. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen deductieve en indicatieve codes. Deductieve codes zijn codes die voor de analyse opgesteld zijn op basis van de theorie. Wanneer de theorie niet alles in de data kan verklaren, wordt er gebruik gemaakt van indicatieve codes. Dit zijn codes die pas worden opgesteld tijdens de analyse zelf. Door gebruik te maken van zowel de deductieve codes als indicatieve codes kan alle data geanalyseerd worden. Dit heeft als gevolg dat er een zo volledig mogelijk antwoord op de onderzoeksvraag wordt gevormd. Uiteindelijk worden deze codes gegroepeerd in thema's. Op deze manier wordt duidelijk waar in de data een bepaalde structuur te vinden is. Op basis van deze thema's wordt er een conclusie getrokken over de onderzoeksvraag.

TA kent een zestal stappen die doorlopen moeten worden voordat de data volledig is geanalyseerd (Braun & Clarke, 2012). Deze zes stappen zullen nu worden genoemd. De eerste stap is die van het bekend worden met de data. Om tot een volledige analyse te komen, moet eerst duidelijk worden met wat voor data er gewerkt gaat worden. Dit is gedaan door in de eerste instantie de audio-opnames te transcriberen. Vervolgens zijn deze transcripten een aantal keer doorgenomen. Tijdens dit proces zijn er aantekeningen gemaakt over de data. De aantekeningen gingen voornamelijk over mogelijk coderingen en achterliggende bedoelingen van participanten. Als laatste onderdeel van deze fase zijn er deductieve codes opgesteld op basis van de theorie en aannames van de beleidsmakers.

De tweede stap bestaat uit het daadwerkelijk coderen van de data. In de eerste instantie is er alleen gebruik gemaakt van de deductieve codes. Alle transcripten zijn doorgenomen en voorzien van deductieve codes. Vervolgens is er in een tweede ronde gekeken of er de mogelijkheid was om indicatieve codes op te stellen. Deze mogelijkheid was er. Aan het eind van deze rond zijn er rond de 85 codes opgesteld. In een derde codeerronde is gekeken of er codes waren die konden worden samengevoegd. Dit heeft ertoe geleid dat er in totaal 80 codes over zijn gebleven.

Hierna zijn er groepen gemaakt van de codes. Dit is de derde stap van TA. Op basis van de betekenis van de codes zijn er in de eerste instantie vier thema's gemaakt. Hierbij is al nagedacht over de kwaliteit van de thema's. Braun & Clarke (2012) schrijven voor eerst codes te groeperen en pas daarna na te denken over de kwaliteit van de thema's om ze vervolgens te definiëren. Dit zijn stap vier en stap vijf van de thematische analyse. In de praktijk liepen deze twee fases door elkaar heen. Tijdens het groeperen van de codes is al nagedacht over de kwaliteit van de thema's en is geprobeerd ze te definiëren. Op basis van deze vier thema's is, tijdens de laatste stap, de resultatensectie geschreven.

3.6. Ethische principes

De ethische principes zullen nu worden besproken. Hierbij wordt ingegaan worden op de begrippen vertrouwelijkheid, anonimiteit, *informed consent* en belangenverstrengeling (Hennink, et al., 2020). Vervolgens zal worden ingegaan op de keuze om de Ethische Commissie het onderzoeksplan niet te laten toetsen.

De vertrouwelijkheid van kwalitatief onderzoek betreft de mate waarin de data veilig wordt opgeslagen en de toegankelijkheid van de data (Hennink, et al., 2020). De data is opgeslagen op de X-schijf van de RUG. Dit betekent dat de transcripten alleen toegankelijk zijn voor mij. Wel was het mogelijk om mijn begeleiders de transcripten in te laten zien. Daarnaast was de data voor niemand anders toegankelijk.

De anonimiteit gaat over de mate waarin de data terug te herleiden is naar de participant (Hennink, et al., 2020). Wanneer de data terug te herleiden is naar de participant, kan dat wat gezegd is schade toebrengen aan de participant. Daarom is alle persoonlijke informatie uit de transcripten gehaald. Dit betekent dat wanneer er een collega bij naam is genoemd, de naam weggehaald is uit het transcript. Ook zijn de naam en plaatsnaam van de school verwijderd uit de transcripten. Wel is er een lijst met eigenschappen opgesteld van iedere participant. Op deze lijst stond het geslacht, het vak en de naam van de school van de participant. Deze lijst was alleen toegankelijk voor mij en voor de begeleider mocht hij hier om vragen. Op deze manier zijn de transcripten en de quotes die in de resultatensectie staan niet terug te herleiden naar de participant zelf en kunnen deze quotes de participant geen schade toebrengen.

Informed consent houdt in dat de participant alle informatie heeft gekregen over het interview en wat er met de data gebeurt (Hennink, et al., 2020). Hierdoor kan de participant een weloverwogen keuze maken over zijn participatie aan het interview. Hier is rekening mee gehouden door de participant uit te leggen dat het interview wordt opgenomen en later wordt getranscribeerd. Vervolgens is naar voren gekomen wat dit precies betekent en dat de transcripten volledig zijn geanonimiseerd. Als laatste is er gevraagd of de participant verder nog vragen heeft over het interview en is nadrukkelijk toestemming gevraagd om het interview af te nemen. Op deze manier waren de participanten zich bewust van wat er met hun data zal gebeuren en konden ze een weloverwogen keuze maken.

Als laatste zal nu besproken worden of er sprake is van een belangenverstrengeling voordat er ingegaan wordt op de Ethische Commissie. Een belangenverstrengeling vindt plaats wanneer ik als onderzoeker een economisch, sociaal of politiek belang zou hebben bij een bepaalde uitkomst van dit onderzoek (Hennink, et al., 2020). Hier is geen sprake van. Ik heb geen enkele baat bij een specifieke uitkomst. Hiermee is er dus geen sprake van een belangenverstrengeling in dit onderzoek.

De Ethische Commissie toets het onderzoeksplan van scripties wanneer er zelf data wordt verzameld. Er zijn een aantal redenen te noemen waarom toetsing van de Ethische Commissie niet plaats hoeft te vinden. Allereerst wordt de data niet opgeslagen nadat het scriptieonderzoek klaar is.

Zodra de scriptie is goedgekeurd, wordt alle data vernietigd. Ten tweede is er geen sprake van gevoelige informatie en waren de participanten door de *informed consent* volledig vrij om te bepalen of zij wel of niet mee wilden werken aan het onderzoeken. Deze redenen hebben ervoor gezorgd dat er geen toetsing bij de Ethische Commissie heeft plaatsgevonden.

4. Resultaten beleidsreconstructie

In deze resultatensectie wordt de recente wetswijziging rond het burgerschapsonderwijs gereconstrueerd. Deze reconstructie heeft twee doelen. Enerzijds wordt geanalyseerd wat de aanleiding voor wetswijziging was en hoe het totstandkomingsproces er uit zag. Anderzijds worden de mechanismen geïdentificeerd die tijdens dit proces in de wet zijn verankerd. Deze analyse geeft inzicht in de ontstaansgeschiedenis en beweegredenen achter de wetswijziging en de verwachte werking van de nieuwe wet.

4.1. Het totstandkomingsproces

Sinds de moord op Pim Fortuyn in 2002 is de aandacht voor burgerschap in Nederland toegenomen. Aanvankelijk lag de focus vooral op de integratie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving. Deze groep nieuwkomers moest gevormd worden tot Nederlandse staatsburger. Tegelijkertijd kwamen er ook stemmen op om burgerschap in het reguliere onderwijs meer aandacht te geven. Het idee was dat ook jongeren die in Nederland geboren zijn tot burger moesten worden gemaakt via het onderwijs, aangezien niet iedere jongere van huis uit evenveel burgerschapskennis en -vaardigheden meekrijgt.

Dit heeft ertoe geleid dat in 2006 de eerste wet op het burgerschapsonderwijs is ingevoerd. Deze wet gold voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs en werd als een algemene bepaling opgenomen in de sectorwetten voor deze onderwijssectoren. Dit houdt in dat de wet op het burgerschapsonderwijs een algemene bepaling is voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2006). Burgerschap als concept staat dus niet in de kerndoelen die het curriculum bepalen. Andere voorbeelden van algemene bepalingen in het onderwijs zijn bijvoorbeeld de zorgplicht van scholen rond de veiligheid op school en bepalingen over de verschillende onderwijsniveaus in het voortgezet onderwijs (Wet op het primair onderwijs, z.d.; Wet voortgezet onderwijs, z.d.). De wettekst voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs is voor iedere sector hetzelfde. Deze is afgebeeld in figuur 1. De wet stelt dat het onderwijs ervan uit gaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, dat het onderwijs actief burgerschap en sociale integratie bevordert en dat leerlingen kennis maken met verschillende achtergrond en culturen van leeftijdsgenoten.

In de jaren na de invoering van de eerste wet op het burgerschapsonderwijs bleek dat deze te weinig houvast bood en niet voldoende effectief was. Zowel binnen het bredere maatschappelijke debat rond burgerschap als binnen de onderwijspraktijk werd geroepen om een wet die duidelijker afbakt wat burgerschap is en een wet die meer inspanning van scholen vraagt op dit gebied. Verscheidene onderzoeksrapporten lieten zien dat Nederlandse burgers zich zorgen maken over toenemende spanningen en afnemende bindingen binnen de samenleving (Dekker & den Ridder, 2016; Kleijwegt, 2016).

Figuur 1: Wettekst burgerschapsonderwijs 2006

Het onderwijs:

- a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

Figuur 2: Wettekst burgerschapsonderwijs 2021

1. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:
 - a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, en het handelen naar deze basiswaarden op school;
 - b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving;
 - c. het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.
2. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de waarden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar deze waarden en draagt voorts zorg voor een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht de in het eerste lid, onder c, genoemde verschillen.

Een peiling uit 2017 toonde aan dat veel Nederlanders meer verbondenheid verlangen en zich zorgen maken over discriminatie en een gebrek aan respect onder jongeren (den Ridder, et al., 2017).

Burgerschapsonderwijs kan deze behoefte van de Nederlandse bevolking adresseren

Ook vanuit de onderwijspraktijk bleek behoefte aan aanpassing van de wet. De Onderwijsinspectie stelde in 2016 vast dat de brede formulering van de wet uit 2006 ertoe leidde dat veel scholen geen concrete leerdoelen voor burgerschap formuleerden. Scholen kregen te weinig richting mee en de opdracht was niet bindend genoeg (Inspectie van het Onderwijs, 2016). In de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat er onvoldoende zicht was op de effectiviteit van het burgerschapsonderwijs en dat de bestaande wet scholen te veel vrijheid bood (Slob, 2019). Ook internationaal onderzoek liet zien dat de burgerschapscompetenties van Nederlandse leerlingen zich niet verder ontwikkelden (Onderwijsraad, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2016). Scholen gaven aan zelf niet goed te weten wat er precies onder burgerschapsonderwijs valt. De beperkte verplichting maakte het voor de Onderwijsinspectie lastig om scholen aan te spreken of bij te sturen op dit terrein.

De aanleiding voor de wetswijziging is dan ook tweeledig. Enerzijds is er vanuit de Nederlandse samenleving een duidelijke roep naar meer verbondenheid en meer respect voor de Nederlandse normen en waarden onder jongeren. Anderzijds is er een duidelijke roep vanuit de onderwijspraktijk naar een meer eisende burgerschapsopdracht. Deze gecombineerde aanleiding resulteerde in de totstandkoming van de nieuwe Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021. De uiteindelijke wettekst is afgebeeld in figuur 2.

Bij de totstandkoming van deze wettekst is een uitgebreid adviestraject doorlopen. Er hebben drie formele adviesrondes en een grotere online consultatie plaatsgevonden waarin diverse belanghebbenden hun input konden geven (Slob, 2019). Beleidsmakers hebben in deze fase wetenschappers, leraren, leerlingen en andere experts geraadpleegd om de wettekst en de bijbehorende Memorie van Toelichting te verbeteren. Tijdens deze consultaties kwam vooral kritiek naar voren op de manier waarop het begrip burgerschap in de oorspronkelijk wettekst en toelichting was geformuleerd. Op basis van de gegeven feedback is de wettekst verder aangescherpt, zodat de uiteindelijke versie van de wet beter aansluit bij de ideeën en zorgen van het werkveld.

Ook officiële adviesorganen hebben een rol gespeeld. De Onderwijsraad (2018) bracht een kritisch briefadvies uit over het wetsvoorstel. De Raad merkte op dat de regering de aanleiding van de wetswijziging niet scherp genoeg formuleerde. Enerzijds noemde de regering allerlei maatschappelijke trends, zoals individualisering, toenemende spanningen in de samenleving en een nieuwe generatie jongeren die minder respect zou hebben voor de rechtsstaat, als reden voor de wetswijziging. Anderzijds voerde zij aan dat de bestaande wet uit 2006 niet goed uitvoerbaar was en daarom herzien moest worden. Deze combinatie van redenen maakte de probleemstelling volgens de Onderwijsraad vaag en ambigu (Onderwijsraad, 2008).

Daarnaast vond de Raad dat de conceptualisering van burgerschap in het wetsvoorstel consistenter en duidelijker kon. In de voorgestelde wettekst maakt de regering een tweedeling tussen

enerzijds basiswaarden van de democratische rechtsstaat en anderzijds burgerschapscompetenties om aan de samenleving deel te nemen. Tegelijkertijd werden in de Memorie van Toelichting aanvullende dimensies van burgerschap genoemd, zoals sociale participatie, binding met de samenleving, het tegengaan van discriminatie en respect voor eigen en andermans rechten. Dit is op zijn minst opmerkelijk, aangezien de beleidsmakers met de competentiebenadering juist hebben beoogd een te inhoudelijke invulling van het begrip burgerschap te vermijden. In de Memorie van Toelichting lijkt echter impliciet wel een aantal inhoudelijke accenten op burgerschap te worden gelegd. Hiermee gaat de Memorie van Toelichting verder dan de wettekst zelf.

De Onderwijsraad pleit ervoor om scholen meer houvast te geven door eenduidiger te zijn over wat er van hen verwacht wordt. Op basis van de gegeven kritiek stelde de Raad zelf een alternatieve wettekst op. Deze is weergegeven in figuur 3. Een opvallend verschil in het voorstel van de Onderwijsraad was dat daarin de burgerschapsopdracht expliciet verbonden wordt met de kerndoelen van het curriculum. De redenering van de Raad was dat als burgerschap in de kerndoelen wordt opgenomen, de opdracht duidelijker en verplichtender wordt voor scholen. Uiteindelijk is in de definitieve wettekst besloten om burgerschapsonderwijs niet rechtstreeks in de kerndoelen te verankeren. Wel werkt het Ministerie van Onderwijs op dit moment aan een herziening van de kerndoelen, waaronder die voor burgerschap, zodat er in de nabije toekomst mogelijk een explicieter curriculumkader komt.

Naast de Onderwijsraad is ook Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) betrokken geweest bij de totstandkoming. In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft SLO verschillende handreikingen en leermiddelen ontwikkeld om scholen te ondersteunen bij het uitvoeren van de nieuwe wet. Een voorbeeld is de *Leerplanverkenning Actief Burgerschap* (SLO, 2021). Dit is een document dat scholen kan helpen om de abstracte wettelijke burgerschapsopdracht te vertalen naar concrete leerplannen. Dergelijke ondersteunende materialen moeten bijdragen aan een soepele implementatie, doordat zij scholen praktische voorbeelden en structuren bieden voor doelgericht en samenhangend burgerschapsonderwijs.

Opmerkelijk is dat de regering heeft gesteld dat de implementatie van de wet geen extra financiële middelen vergt. In de Memorie van Toelichting is expliciet vermeld dat de wetswijziging budgetneutraal kan worden doorgevoerd (Slob, 2019). Dit betekent dat scholen geen aanvullende bekostiging ontvangen voor het versterken van het burgerschapsonderwijs. Dit impliceert dat scholen de nieuwe eisen binnen hun bestaande middelen en organisatie moeten opvangen.

Figuur 3: Vergelijking wettekst regering, Onderwijsraad en uiteindelijke wettekst.

Wettekst voor het briefadvies	Wettekst Onderwijsraad	Uiteindelijke wettekst
Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgericht en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval richt op:	Het onderwijs bevordert democratisch burgerschap op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:	Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:
a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens; - en b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving.	a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de universeel geldende en fundamentele rechten en vrijheden van de mens; - en b. het ontwikkelen van de competenties die de leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan een pluriforme, democratische samenleving. De opdracht als bedoeld in het derde lid onder a en b wordt verder uitgewerkt in de kerndoelen als bedoeld in artikel 9, vijfde lid.	a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, en het handelen naar deze basiswaarden op school; b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving; c. het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke
Het bevoegd gezag draagt zorg voor een cultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met de waarden, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, en creert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te		

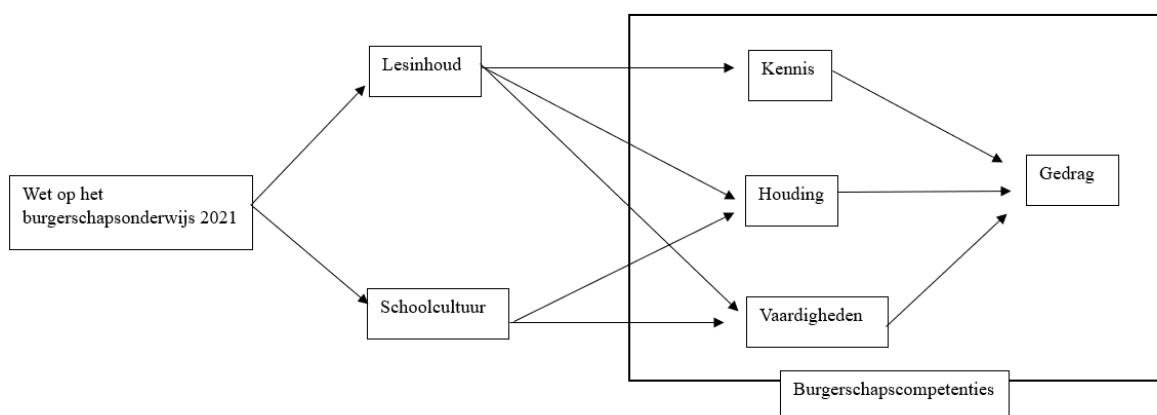
oefenen met de omgang met deze waarden.	gevallen gelijk behandeld worden. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de waarden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar deze waarden en draagt voorts zorg voor een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht de in het eerste lid, onderdeel c, genoemde verschillen.
---	--

4.2. De mechanismen

De nieuwe wet geldt net zoals de vorige voor zowel het primair, voortgezet en speciaal onderwijs en is opgenomen in de algemene sectorwetten. De wet bestaat uit drie mechanismen. Ten eerste stelt zij inhoudelijke randvoorwaarden aan het burgerschapsonderwijs: scholen moeten minimaal zorgen voor respect voor de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat, het aanleren van sociale en maatschappelijke competenties en het bijbrengen van respect voor diversiteit. Ten tweede vereist de wet dat het bevoegd gezag van de school zorgt voor een schoolcultuur die in lijn is met de democratische waarden van de Nederlandse grondwet. De school moet dienen als een ‘oefenplaats’ waar leerlingen burgerschapscompetenties in de praktijk kunnen brengen (Slob, 2019). Als laatste is het aan de Inspectie van het Onderwijs om scholen te controleren of zij aan deze eisen voldoen. De beoogde werking van de wetswijziging is grafisch weergegeven in figuur 4.

In de wet is ervoor gekozen om burgerschap op minimale wijze inhoudelijk in te kleuren. Burgerschap is immers een concept met uiteenlopende interpretatie, zoals eerder als gezien in deze scriptie. Om scholen met verschillende achtergronden de ruimte te bieden, heeft de wetgever burgerschap gekoppeld aan een samenhang van kennis, houding en vaardigheden die leerlingen moeten ontwikkelen. Concreet betekent dit dat onder burgerschapsonderwijs verstaan wordt: kennis van de democratische rechtsstaat, een houding van bereidheid om democratische waarden te onderschrijven en vaardigheden om deel te nemen aan de samenleving als burger. De focus van de wet

Figuur 4: Grafische interpretatie van de werking van de wet op het burgerschapsonderwijs



ligt dus op het scholen van leerling in kennis, houdingen en vaardigheden in de verwachting dat dit zich later uit in burgerschapsgedrag.

Burgerschap dient overgebracht te worden via de lesinhoud en de schoolcultuur. Ten eerste verplicht de wet scholen om burgerschapsonderwijs aan te bieden binnen het curriculum. Dit gebeurt vakoverstijgend. Alle vakken zijn mede verantwoordelijk voor het realiseren van de burgerschapsdoelen. Leerlingen krijgen via verschillende lessen kennis over de democratische rechtsstaat, ontwikkelen een positieve houding ten aanzien van de democratie en verwerven burgerschapsvaardigheden. Ten tweede moet de school zorgen voor een democratische schoolcultuur waarin leerlingen actief oefenen met die kennis, houding en vaardigheden. Zo wordt van scholen verwacht dat zij die activiteiten en mogelijkheden creëren, binnen en buiten de reguliere lessen, waardoor alle leerlingen ervaring opdoen met democratische participatie en het respectvol omgaan met verschillen. Voorbeelden kunnen zijn een leerlingenraad, debatprojecten of andere participatievormen mits alle leerlingen de kans krijgen om hier aan deel te nemen.

De achterliggende gedachte van deze twee sporen is dat leerlingen via onderwijs en schoolervaringen worden gevormd tot actieve burgers. Goed burgerschapsonderwijs moet ertoe leiden dat leerlingen zich gaandeweg ontwikkelen tot burgers die de democratische waarden onderschrijven en in hun gedrag uitdragen. Door gerichte lessen op het gebied van burgerschap op alle scholen te verzorgen wordt beoogd de kennis en vaardigheden van alle leerlingen te vergroten. Wanneer leerlingen vervolgens binnen een open en democratische schoolcultuur daadwerkelijk oefenen met participatie, discussie en respect, wordt verwacht dat zij een positieve houding ontwikkelen ten opzichte van de democratie en het omgaan met diversiteit. De school fungeert hier als oefenterrein: leerlingen die in een democratische omgeving opgroeien, zullen zich naar verwachting later sneller als actieve en betrokken burgers manifesteren in de samenleving.

Het is vervolgens aan de Inspectie om te controleren of scholen deze twee mechanismen actief inzetten om de burgerschapscompetenties onder de leerlingen te versterken. Er is echter geen resultaatverplichting in de wetswijzing gebouwd. Hoewel scholen wel jaarlijks aan de Inspectie van het Onderwijs hun inspanning op het gebied van burgerschapsonderwijs moeten rapporteren, zijn

scholen niet verplicht om bepaalde resultaten met de Onderwijsinspectie te delen. Omdat burgerschap nog niet is uitgewerkt in kerndoelen, zijn er geen burgerschapstoetsen voor leerlingen.

Een ander belangrijk uitgangspunt bij de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs is artikel 23 van de Grondwet. Artikel 23 garandeert in Nederland de vrijheid van richting, stichting en inrichting van scholen. Dit houdt in dat bijzonder (niet-openbare) scholen zelf hun levensbeschouwelijke of pedagogische uitgangspunten mogen bepalen. De overheid moet terughoudend zijn met ingrijpen in onderwijsinhouden, zodat de diversiteit van het onderwijs behouden blijft. Scholen behouden zo ruimte om eigen accenten te leggen binnen het burgerschapsonderwijs (Slob, 2019). Een klassiek voorbeeld hiervan is de balans tussen vrijheid en gelijkheid. Beiden zijn democratische grondwaarden die tijdens het burgerschapsonderwijs aan bod moeten komen, maar scholen mogen zelf bepalen of zij het accent meer op de ene of de andere waarde leggen. Ook kunnen scholen aanvullende waarden uit hun eigen levensbeschouwelijke visie integreren in hun burgerschapslessen. Zo kan er bijvoorbeeld extra aandacht worden gegeven aan religieuze waarden, zolang de kernwaarden van de democratische rechtsstaat maar worden gedekt.

In de Memorie van Toelichting wordt expliciet gesteld dat de Inspectie door artikel 23 terughoudend moet zijn met inhoudelijk ingrijpen (Slob, 2019). De Inspectie mag optreden als een school onvoldoende aan burgerschap doet of als er antidemocratische opvattingen worden onderwezen. Zij mag echter niet ingrijpen op de specifieke invulling van democratische waarden op een school, zolang die invulling binnen de kader van de Grondwet en de Wet op het Burgerschapsonderwijs blijft. Met andere woorden, de Inspectie grijpt alleen in uiterste gevallen in, wanneer scholen de burgerschapsopdracht ernstig veronachtzamen of lijnrecht tegen de basiswaarden ingaan.

Er is dus een cruciale rol bij de werking van de wet weggelegd voor de Onderwijsinspectie. De Inspectie ziet er op toe dat scholen de nieuwe burgerschapsopdracht daadwerkelijk uitvoeren. Burgerschap is opgenomen in OP0 van het Onderzoekskader van de Inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2024a). OP0 is dat deel van het kader dat gaat over de basisvaardigheden, namelijk Nederlandse taal, rekenen/wiskunde en burgerschap. Aan de hand van dit onderzoekskader kijkt de Inspectie wat scholen op het gebied burgerschapsonderwijs doen.

De Inspectie hanteert daarbij het criterium dat het burgerschapsonderwijs doelgericht en samenhangend moet zijn en dat het aansluit bij de leerlingpopulatie van de school (Inspectie van het Onderwijs, 2024a). Doelgericht betekent dat de school concrete leerdoelen voor burgerschap heeft geformuleerd. Het moet duidelijk zijn wat leerlingen leren, wie dat moet leren en op welk moment een leerdoel behaald is (Inspectie van het Onderwijs, 2024b). Samenhangend houdt in dat er een logische opbouw is in de burgerschapsleerlijn. De verschillende leerdoelen dienen op elkaar aan te sluiten in een doordacht volgorde (Inspectie van het Onderwijs, 2024b). Bovendien dienen de gekozen leerdoelen en inhoud te passen bij de context van de leerlingen en school (Inspectie van het Onderwijs, 2024b). Scholen moeten inspelen op relevante maatschappelijke vraagstukken of behoeften die spelen

in hun omgeving. Van scholen wordt niet verwacht dat zij maatschappelijke problemen oplossen, maar wel dat zij onderwerpen adresseren die voor leerlingen actueel en belangrijk zijn.

Daarnaast kijkt de Inspectie of de schoolcultuur voldoende ruimte biedt voor leerlingen om te oefenen met burgerschap (Inspectie van het Onderwijs, 2024a). Het credo daarbij is dat alle leerlingen betrokken moeten worden bij burgerschap in de school. Het is niet genoeg om bijvoorbeeld alleen een leerlingenraad of schoolkrant te hebben waar slechts enkele gemotiveerde leerlingen aan deelnemen (Inspectie van het Onderwijs, 2024b). Scholen moeten breder nadenken over participatiemogelijkheden, zodat iedere leerling de kans krijgt de geleerde kennis, houding en vaardigheden in praktijk te brengen.

4.3. Concluderend

Uit deze beleidsreconstructie blijkt dat de wet weliswaar duidelijke doelen en een samenhangende structuur kent, maar dat het totstandkomingsproces aanleiding geeft tot zorgen over de kwaliteit van de wet. De Onderwijsraad heeft al bij aanvang kritiek geuit op de aanleiding van de wetswijziging. Deze wordt als vaag en ambigu getypeerd. In de Memorie van Toelichting (2019) worden uiteenlopende maatschappelijke kwesties aangevoerd naast een meer beleidstechnisch probleem omtrent de werking en onduidelijkheid van de eerste wet. Het is aannemelijk dat scholen zelf deze combinatie van abstracte maatschappelijke problemen en beleidsmatige onduidelijkheden niet altijd als even urgent ervaren. Een mogelijk gevolg hiervan is dat in de onderwijspraktijk urgentie om het beoogde probleem aan te pakken beperkt wordt ervaren. Dit kan de implementatie van de wetswijziging belemmeren.

De Onderwijsraad heeft hiernaast ook gewaarschuwd voor de manier waarop burgerschap wordt geconceptualiseerd in de wet en de Memorie van Toelichting. De wet laat veel ruimte voor interpretatie. Mogelijk dat hierdoor de invulling van de wettelijke opdracht tussen scholen aanzienlijk kan verschillen. Hoewel de Inspectie van het Onderwijs toeziet op de naleving van de wet, wordt dit toezicht begrensd door de grondwettelijke onderwijsvrijheid en richt het zich vooral op het proces in plaats van op concrete leerresultaten. Tevens zijn er vooralsnog geen centrale kerndoelen of gestandaardiseerde toetsinstrumenten, waardoor een landelijk ijkpunt voor de uitkomsten ontbreekt. Daarmee komt de implementatiekracht grotendeels bij de individuele school te liggen. Het is dan ook te verwachten dat de uiteindelijke effectiviteit van de wet in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van de wijze waarop scholen deze beleidsruimte benutten. Deze verwachting wordt in de volgende resultatensectie aan de hand van interviews met betrokkenen nader verkend.

5. Resultaten implementatie

Deze resultatensectie is geschreven aan de hand van een *narrative format* (Hennink, et al., 2020). Dit houdt in dat de resultaten per thema in verhaalvorm zijn geschreven. Hierbij wordt het verhaal afgewisseld met quotes van de docenten en wordt er in gegaan op de verschillende perspectieven van de docenten. Aan de hand van de verschillende thema's zullen de uitkomsten van de interviews en literatuuronderzoek naar het implementatieproces worden besproken. In totaal zijn er vijf thema's opgesteld. Het eerste thema is "Burgerschap als concept". Dit thema gaat in op hoe docenten burgerschap als concept omschrijven en definiëren. Het tweede thema, "Effectief burgerschapsonderwijs", gaat over de mate waarin de docenten elementen noemen van effectief burgerschapsonderwijs. Het derde thema heet "Burgerschap in de onderwijspraktijk". Binnen dit thema zal naar voren komen hoe burgerschap in de school en de klas wordt uitgewerkt. Het vierde thema is "Problemen van de docent". Hierin wordt besproken tegen welke problemen docenten aanlopen tijdens het geven van burgerschapsonderwijs in de praktijk. Het laatste thema heet "De leerlingen". In dit thema staat de leerling centraal. Hoe reageren de leerlingen op burgerschapsonderwijs? Wat hebben zij, volgens de docenten, nodig om effectief burgerschapscompetenties te leren? Het doel van de interviews is om aan de hand van de verschillende thema's verdieping te geven aan de beleidsevaluatie en om te kijken hoe de wet in de praktijk uitpakt. In Bijlage 2 staat het volledige codeboek met alle codes gesorteerd op basis van thema.

5.1. Burgerschap als concept

In de Memorie van Toelichting wordt duidelijk dat burgerschap gezien kan worden als bepaalde kennis van en houding ten opzichte van de democratische rechtsstaat en bepaalde vaardigheden om deel te kunnen nemen in de pluriforme samenleving. De beleidsreconstructie laat tegelijkertijd zien dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij hoe burgerschap in de wet wordt geconceptualiseerd. Het eerste thema dat naar voren komt in de interviewdata is hoe docenten burgerschap als concept definiëren. Hoe beschrijven zij burgerschap? Wat valt onder burgerschapsonderwijs en wat valt er niet onder?

De burgerschapscompetenties komen duidelijk naar voren tijdens de interviews. Zo beschrijft een docent burgerschap als volgt, wanneer er gevraagd wordt hoe burgerschap terugkomt in de les:

"Euhm, vooral theoretisch. Dus ik leer mijn leerlingen echt wel heel goed hoe onze democratie werkt. Ze hebben bij maw (maatschappijwetenschappen) natuurlijk politieke institutie als kernconcept. Ik heb toevallig twee weken geleden het hele proces van coalitievorming uitgelegd. Waarin ik duidelijk maakte dat bijvoorbeeld ministers niet gekozen worden. Wat toch heel veel denken. Euh, dus qua theorie bespreek ik dat wel heel veel."

Duidelijk is dat bij deze docent burgerschap vooral als theoretische kennis naar voren komt. Ook houdingen rond burgerschap komen naar voren tijdens de interviews:

“Weet je, burgerschap is natuurlijk gewoon de waarden van de moderne democratische samenleving. Dat hele kritische respectvolle burgers.”

Als laatste competentie komt ook vaardigheid duidelijk naar voren tijdens de interviews:

“Nou ik heb zelf scholierenverkiezingen georganiseerd met de maatschappijleerdocent. Dus we proberen wel echt euh... een aantal democratische vaardigheden aanbod te laten komen.”

Hoewel er hier heel duidelijk de burgerschapscompetenties, zoals door de wetwijziging beoogd, naar voren komen, merkte ik tijdens de interviews dat alle docenten moeite hadden om burgerschap precies te definiëren. Pas wanneer ik doorvroeg en we ingingen op wat er tijdens de les aan bod kwam op het gebied van burgerschap, kwamen de competenties naar voren. Een docent omschreef burgerschap als volgt:

“Het lastige aan burgerschap als thema om over te hebben, is dat het gaat over heel veel feitelijk.”

Dit was ook bij andere docenten te zien. Zo liepen een aantal docenten vast in hun woorden wanneer hen gevraagd werden hoe zij burgerschap precies zien:

“Euhm... dus dat is tja... Het is zoveel dat ik niet eens weet waar ik het dan verder over moet hebben eigenlijk.”

“Het is... Ik loop een beetje vast in woorden, maar dat komt ook omdat het over heel erg veel gaat als het over burgerschap gaat.”

Andere docenten lijken heel erg veel onder burgerschap te laten vallen. Zo noemt een docent bepaalde vaardigheden die nodig zijn voor de vervolgstudie, toen we het hadden over wat burgerschap precies is:

“Dus ik denk dat vooral met vreemde talen je ze wilt klaarstomen voordat ze dat onderzoek aan kunnen gaan. Voornamelijk ook met havo of ook het vwo die gaan later naar HBO WO die gaan heel veel Engelstalige bronnen moeten lezen.”

Ook bepaalde praktische vaardigheden worden genoemd:

“Ja gesprek kunnen voeren in het Engels, bronnen kunnen analyseren, daar kritische vragen bij kunnen stellen in het Engels.”

Wat hier opvalt is dat vooral de niet-maatschappijleer docenten moeite hebben met het definiëren van burgerschap als concept. Burgerschapscompetenties worden alleen expliciet door de docenten maatschappijleer genoemd. Zo is een van de niet-maatschappijleer docent niet helemaal zeker wat er onder burgerschap valt en laat dit ook naar voren komen tijdens het interview:

“Ik weet niet of dat onder burgerschap valt, maar ik denk het wel he.”

De interviews laten zien dat de competenties van de beleidsmakers enigszins bekend zijn in de onderwijspraktijk. Vooral de maatschappijleer docenten noemen kennis, houding en vaardigheden als samenspel van burgerschap. Tegelijkertijd wordt burgerschap duidelijk gezien als een abstract begrip. Doordat het een abstract begrip is, gaan docenten burgerschap als een soort containerbegrip zien:

“Want de overheid heeft het (burgerschap) gewoon als containerbegrip voor alles gemaakt ook. En dan is burgerschap... Dan pas er ineens heel erg veel bij en heel erg veel onder.”

Burgerschap wordt als abstract, maar ook te verspreid ervaren. De wet is zo opgesteld dat iedere docent verantwoordelijk is voor burgerschap. In de praktijk lijkt dit te betekenen dat niemand de verantwoordelijkheid voelt om burgerschap naar zich toe te trekken:

“Alleen onze conclusie daarover als burgerschap aan iedereen toebehoort, dan behoort het eigenlijk ook aan niemand toe. Dat is ook wel het probleem wat momenteel heerst met zo’n wetgeving.”

De docent in kwestie bespreekt de uitkomsten van een intern onderzoek over de staat van het burgerschapsonderwijs. Docenten hebben moeite om zich verantwoordelijk te voelen voor burgerschap.

Hoewel de kennis, houding en vaardigheden in de interviews naar voren komen, vinden docenten burgerschap toch een abstract begrip. Hierbij vinden ze het lastig om aan te geven wat er precies onder burgerschap valt en wat er niet onder valt.

5.2. Effectief burgerschapsonderwijs

Uit de eerste inspectierondes sinds de invoering van de wet blijkt dat veel scholen moeite hebben om aan de eisen van de wetswijziging te voldoen. In meer dan de helft van de scholen die door de Inspectie zijn onderzocht, kregen scholen een herstelopdracht met betrekking tot het burgerschapsonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Met name in het voortgezet onderwijs ziet de Inspectie tekortkomingen rond de doelgerichtheid en de samenhang (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). De Inspectie spoort scholen aan om de ruimte die de wet biedt beter te benutten en hun burgerschapvisie concreter te maken. Dat dit aansporing vergt, onderstreept dat de implementatie van de wet in de onderwijspraktijk nog in ontwikkeling is.

Dat de implementatie nog in ontwikkeling is, komt ook duidelijk aan bod tijdens de interviews. Hoewel een docent toch duidelijk aangeeft dat er een zichtbare visie is op het burgerschapsonderwijs:

“Nou ja binnen SCHOOL zit het wel vrij centraal binnen de kernwaarden die we de leerlingen mee willen geven. Dat zijn taalvaardig, zelfstandig, trots op de eigen omgeving, eigen cultuur. En ja, burgerschap zit er best wel groot in. Volgens mij is het zelfs zijn eigen kopjes... wereld burger. Ja.. Dus het staat hier op de gemeenschap wel vrij centraal.”

Schetst een docent die op dezelfde school lesgeeft een heel ander beeld:

“Ik mis op onze locatie een beetje een gemeenschappelijke visie daarop. Ik hoor wat af en toe zo van ‘Ja maar, eigenlijk zit het allemaal al in LeVo’ (levensbeschouwing). Maar wat willen wij nou als docenten in het algemeen daarmee? Wat is onze visie?”

De ene participant ziet dus een duidelijkere visie op burgerschap dan de ander. Ook planmatig burgerschapsonderwijs wordt door de docenten verschillend benoemt:

“Nou voor een groot gedeelte is het in onze les geïntegreerd. Wij geven geen burgerschapslessen wat dat betreft. Wij hebben... Dan moet ik het goed zeggen. Wij hebben twee a drie keer in het jaar projectweken. Waarin heel veel aandacht wordt besteed aan de verschillende bouwstenen van burgerschap.”

Het is hier duidelijk dat er een plan ligt over wat er rond burgerschap gebeurt in een schooljaar. De docent geeft zelfs aan dit voor deze school slechts een kwestie was van opschrijven:

“En dat het meer een papierdingetje is. Van euh.. na ja maak eens een plan. Wat doen jullie eigenlijk met burgerschap? Voor de rest deden wij... Als je kijkt naar de bouwstenen, dan doen wij er eigenlijk al heel veel mee.”

Opvallend is dat dit de enige docent is die een dergelijk plan noemt. Een andere docent geeft aan nog bezig te zijn met een dergelijk plan:

“En ik weet, omdat ik vorig jaar zelf in de expertgroep zat van burgerschapsvorming, dat de school er wel mee bezig.”

Weer een andere docent geeft juist aan dat er geen duidelijk plan is rond burgerschapsonderwijs:

“En de nieuwe wet, weet ik, veronderstelt dat wel. Dat er een leerlijn per niveau per jaarlaag eigenlijk aanwezig moet zijn, maar die is er niet.”

Wanneer er doorgevraagd wordt naar redenen waarom een plan of leerlijn mist rond burgerschapsonderwijs, komen er verschillende antwoorden naar voren:

“Maar ja, het heeft denk ik ook niet genoeg prioriteit.”

“Kijk ik ben me er vrij bewust van dat die nieuwe wet er is, maar ik denk dat negentig procent dat niet weet.”

Er lijkt hier sprake te zijn van een gebrek aan bewustzijn en een gebrek aan prioriteit binnen de scholen van de docenten. Dit is zeker interessant aangezien de Onderwijsraad hier juist voor heeft gewaarschuwd tijdens het totstandkomingsproces.

Hoewel een deel van de elementen van effectief burgerschapsonderwijs zeker door de docenten worden genoemd, lijkt maar één docent een duidelijk plan voor burgerschapsonderwijs voor ogen te hebben. Andere docenten zijn zich er wel van bewust dat er een leerlijn hoort te zijn, maar dit heeft nog niet geresulteerd in daadwerkelijke effectief burgerschapsonderwijs op de scholen van de docenten.

5.3. Burgerschap in de onderwijspraktijk

Tijdens het totstandkomingsproces is gevraagd aan SLO om met materiaal te komen om scholen ondersteuning te bieden bij het implementeren van de wetswijziging in de onderwijspraktijk. Hier heeft SLO ook zeker gehoor aangegeven. Andere organisaties, zoals vereniging Verus en onderwijsbureau Common Ground, hebben zich de afgelopen tijd ook ingezet om scholen te helpen bij het implementeren van burgerschap in de onderwijspraktijk (Verus, z.d.; Bureau Common Ground, z.d.). Scholen krijgen veel vrijheid om burgerschap zelf in te vullen. Er is veel materiaal beschikbaar om scholen hierbij te helpen.

Docenten geven dan ook aan zeker die ruimte te pakken:

“Euh ja.. We hebben... De (naam scholengroep) heeft kernwaarden die ze de leerlingen willen meegeven gedurende hun carrière. Dus daar zit taalvaardig in, beheersing van de taal, trots op de lokale cultuur, lokale omgeving hier in de regio... Euhm, ja internationaal burgerschap, zelfredzaamheid, zelfstandig. Dus meer vanuit de stichting wat voor soort leerlingen we af willen leveren.”

Deze waarden vormen dus het beeld van burgerschap die door de school naar voren worden gedragen. Deze waardenoverdracht komt overeen met het aanpassingsgericht burgerschap dat in het theoretisch kader al genoemd is (Veugelers & De Kat, 2008). Dit uit zich dan in bepaalde activiteiten. Zo worden er projectweken genoemd waarin burgerschap gerelateerde onderwerpen aan bod komen:

“Wij hebben twee á drie keer in het jaar projectweken waarin de heel veel aandacht wordt besteed aan de verschillende bouwstenen van burgerschap.”

Naast projectweken worden ook schoolverkiezingen genoemd als burgerschap gerelateerde activiteit:

“Ehm, wat wij bijvoorbeeld ook laatst hebben gedaan met de verkiezingen.. Toen gingen we met alle mentorklassen.. gingen we ook een soort van scholierenverkiezing houden.”

Ook buiten de school worden activiteiten georganiseerd:

“In vorige jaren, voor corona kwam, ben ik ook wel naar de Tweede Kamer geweest.”

“Euhm, wij zijn naar Den Haag geweest met een selectie van leerlingen.”

De docenten beschrijven hier burgerschapsonderwijs als participatie aan burgerschapsactiviteiten. Dit lijkt in lijn te zijn met het persoonlijk verantwoordelijk burgerschap van Westheimer en Kahne (2004).

Ook binnen de eigen klas wordt er aandacht gegeven aan de verschillende burgerschapsactiviteiten:

“Euh, ik heb dat wel gedaan in mijn lessen (de resultaten van scholierenverkiezing besproken), maar ik weet niet of iedereen dat heeft gedaan.”

De docent geeft hier aan de uitslag van de scholierenverkiezing te hebben besproken tijdens de les. Tegelijkertijd geeft de docent ook aan dat ze niet weet of iedere docent dit heeft gedaan. De beleidsmakers hebben geprobeerd met de wet te voorkomen dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs niet meer afhangt van de docent. Toch komen in de interviews naar voren dat er verschillen bestaan in hoe docenten omgaan met burgerschapsonderwijs:

“Maar ik denk wel dat collega’s zoals, (naam collega docent) die echt onderwijskundige van huis uit is, die zal dat wel een stuk beter paraat hebben hoe ze dat (burgerschap) in de les moet toepassen dan anderen.”

“Ja, maar ik denk wel dat met de mentorlessen iedereen daar wel een beetje zijn eigen invulling aan geeft.”

Veel burgerschapsonderwijs lijkt impliciet te gebeuren zonder dat docenten doorhebben dat ze met burgerschap bezig zijn:

“Maar het (burgerschapsonderwijs) gebeurt echt al wel, maar niet dat docenten denken: ‘Nu doe ik aan burgerschapsvorming.’”

“Het is vooral het euh... Het onbewust bekwaam idee. Dus toch wel van: ‘Oké, blijkbaar doe ik iets wat te maken heeft met burgerschap.’”

Er is duidelijk een verschil in het bewustzijn van docent rond het burgerschapsonderwijs:

“Kijk ik ben me er vrij bewust van dat die nieuwe wet er is, maar ik denk dat negentig procent dat niet weet.”

Het algemene beeld dat hier naar voren komt, is dat er binnen en buiten de school en de klas veel wordt georganiseerd rond burgerschapsonderwijs. Het gaat hierbij met name over een waardeoverdracht en activiteiten zoals een leerlingenverkiezing. Echter, deze waardeoverdracht en activiteiten lijken (deels) impliciet te worden georganiseerd.

5.4. Problemen van de docent

In dit thema staat centraal tegen welke problemen docenten aanlopen bij het burgerschapsonderwijs. Welke ervaringen doen zijn op bij lesgeven in burgerschap? Zijn er problemen ontstaan waarmee de beleidsmakers geen rekening hebben gehouden?

Een heel duidelijk beeld wat naar voren komt in de interviews is dat docenten moeite hebben met de controle van de Inspectie. Doordat de beleidsmakers burgerschapsonderwijs een meer verplichtend

karakter hebben gegeven, is het voor de Inspectie makkelijker om op scholen in te grijpen. Zoals eerder al genoemd in deze resultatensectie grijpt de Inspectie veelvuldig in. Docenten ervaren dit echter niet als prettig:

“Ik vind het lastige van de wetgeving vaak.. dat wetgeving ons als docenten in heel veel malen probeert te stoppen, terwijl wij als onderwijs veel meer gebaat zijn bij meer autonomie volgens mij.”

Deze behoefte aan autonomie is een duidelijke lijn door dit thema heen. Docenten vinden dat door wetgevingen als de nieuwste wet op het burgerschapsonderwijs ze te weinig vertrouwen van de overheid krijgen:

“Echt weer die controlefunctie dat ik denk: ja, is dat nou echt nodig? Want volgens mij is op heel veel scholen dat dit (burgerschapsonderwijs) gewoon gebeurt zonder dat daar een leerlijn aan vast zit of.. Dus ja dan denk ik wel: is dat nou echt nodig?”

De problemen van docenten rond deze wet lijken zich voornamelijk te focussen op een gebrek aan vertrouwen, maar ook aan de extra werkdruk die dit met zich mee neemt. Om dus te kunnen controleren heeft de Inspectie bepaalde informatie nodig van scholen. Docenten ervaren dit als een extra werkdruk:

“Nou het lastige is, en ik denk dat dit over het algemeen bij meer scholen zo is, het is natuurlijk iets dat er extra bij komt. Euhm, dus ik kan mij heel goed voorstellen dat het voor veel scholen, ook bij ons op school, ervaren kan worden als een extra werkdruk.”

Naast een gebrek aan vertrouwen en extra werkdruk, lijkt ook een tekort aan tijd een probleem te zijn waar docenten tegen aan lopen. Docenten geven aan te weinig tijd te krijgen om goed burgerschapsonderwijs te geven:

“Dus als we belangrijk vinden dat leerlingen of kinderen actief burgerschap vertonen euhm dan moeten we daar ook ruimte voor creëren en zorgen dat scholen daar ook voldoende mate in gefaciliteerd worden. En niet binnen de ruimte die er nu is. Daar moet eigenlijk meer ruimte voor zijn.”

Een van de docenten geeft zelfs aan dat door de toenemende controle en administratie zich steeds vervreemder te voelen van het lesgeven:

“Terwijl dat (lesgeven) de kern van mijn taak is. Alleen dat is wel iets waar ik me telkens meer van vervreemd voel, gewoon puur het lesgeven.

Aan de ene kant zijn er docenten die extra werkdruk voelen door de wetswijziging. Aan de andere kant geven docenten ook aan dat ze burgerschap wel echt belangrijke vinden:

“Dat je daar wel van voelt dit (burgerschapsonderwijs) heeft een urgentie. Dit moeten die kinderen wel weten.”

Wanneer docenten er direct naar gevraagd worden, geven zij aan het belang van burgerschap echt wel in te zien. Tegelijkertijd zijn er ook heel veel andere zaken belangrijk binnen een school. Hierdoor krijgt burgerschap mogelijk niet altijd alle prioriteit. Door de huidige werkdruk en een tekort aan tijd lijkt burgerschap als onderwerp ondergesneeuwd te worden door de andere taken die scholen en docenten moeten vervullen.

5.5. De leerlingen

Dit thema staat stil bij de leerlingen. Hoe ervaren zij burgerschap en wat lijken zij nodig te hebben? In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat de ene leerling met meer burgerschapscompetentie het onderwijs betreedt dan de andere leerling. De leerlingen die meer burgerschapscompetenties hebben dan hun leeftijdsgenoten, zullen mogelijk meer interesse in burgerschap hebben.

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de ene leerlingen positiever reageert dan de ander. Zo beschrijft een docent de reactie van leerlingen op de schoolverkiezingen als volgt:

“Euh, nou ik merkte dat op de school heel erg positief. Leerlingen wilden echt wel stemmen en vonden dat ook leuk.”

Leerlingen komen zelf met eigen onderwerpen om tijdens de les te bespreken in het kader van burgerschapsonderwijs:

“En soms komen leerlingen ook wel zelf met dingen hoor. Ik weet bijvoorbeeld euh... Na ja dat was dan wel weer gerelateerd aan mijn vak.. Toen met Charlie Hebdo.”

Dit klinkt heel erg positief. Er zijn echter ook docenten die een tegenovergesteld beeld schetsen:

“Dus in die zin merk ik vanuit de leerlingen niet zozeer een specifieke behoefte aan burgerschap.”

Dat er verschillen zijn tussen leerlingen wordt ook door de docenten bevestigd:

“En dan zie je echt verschillen. Sommige leerlingen zijn echt geïnteresseerd in politiek en anderen eigenlijk helemaal niet.. En sommige leerlingen worden dan een beetje lacherig. Zo van: ‘Nou dan ga ik op Wilders stemmen.’ En anderen zijn heel serieus.”

Docenten verklaren deze verschillen door hoe leerlingen thuis over bijvoorbeeld politiek praten.

Wanneer ouders zelf geïnteresseerd over de politiek praten, tonen leerlingen zelf ook interesse in de politiek. Het niveau van de leerling speelt daarbij geen rol:

“Euhm, ja dat staat niet alleen in verband met het niveau. Dus een vwo leerling is per definitie meer gemotiveerd om dat onderwerp te behandelen dan een havo leerling.”

“En er zijn echt wel leerlingen die aangeven zo van: ‘We hebben het thuis echt over politiek, over wat er gebeurt in het nieuws en welke partijen... waar die voor staan.’ Er zijn ook echt wel leerlingen die het wel vanuit thuis meekrijgen en je ziet ook echt dat die leerlingen in mijn les oppoppen.”

De ene leerling lijkt meer interesse te hebben voor burgerschap dan de ander. Toch moeten alle leerlingen burgerschapscompetenties aanleren. Om leerlingen effectief burgerschapsonderwijs te leren, is het van belang onderwerpen te kiezen die in de leefwereld van de leerlingen staan. Wanneer dit het geval is, dan zullen leerlingen de stof sneller begrijpen en verwerken:

“Ik denk dat ongeacht het niveau leerlingen heel erg de behoefte hebben om te zien waar we het over hebben.”

“Ja, want dan kunnen ze erop schieten en dan gaan ze kritisch nadenken.”

De docenten zijn erg duidelijk over wat hun rol is naar de leerling toe. Zij moeten de burgerschap gerelateerde onderwerpen op zo’n manier presenteren aan leerlingen dat die binnen de leefwereld van de leerlingen zit. Ook geven docenten aan dat de leerlingen hier in wel echt begeleid moet worden. Dit proces gaat niet vanzelf:

“En ik denk daarom dat je als docent een beetje die vinger in de pap moet hebben. Dat je het grotere geheel er weer een beetje bij hengelt.”

“Euhm, maar je moet ze daar wel in meenemen. Dus het is niet zo dat als je zegt: ‘We gaan het vandaag over parlementaire democratie hebben.’ of over de Tweede Kamer verkiezingen dat ze dan op de stoelen gaan dansen van blijdschap. Nee dat niet.”

De leefwereld van leerlingen bereiken is erg lastig. Docenten moeten dit inschatten. Dit gaat soms goed en soms gaat dit ook fout:

“Ja ik denk dat wat ik qua burgerschap aan onderwerpen heb, vind ik dat (politiek) het lastigste om te implementeren bij hen. Omdat het gewoon heel erg ver van hun afstaat.”

“En vaak vergt het ook veel van je eigen cognitieve denkvermogen om ook iets te vinden waarvan je vermoed dat het goed past bij de doelgroep. Dat is een beetje trial and error, want soms is het ook heel lastig dan weet je niet zo goed wat past erbij en wat past niet.”

Leerlingen verschillen dus in het enthousiasme en de interesse die ze voor burgerschap voelen. De ene leerling krijgt vanuit huis meer burgerschap mee dan de ander en dit merken docenten ook in de les. Leerlingen die vanuit thuis meer belangstelling voor burgerschap meekrijgen, vinden burgerschapsonderwijs op school leuker. Toch doen docenten hun best om iedere leerling erbij te betrekken en deze verschillen te overkomen. Docenten proberen alle onderwerpen naar de leefwereld van de leerling te halen. Dit wordt weliswaar als lastig ervaren, omdat docenten niet in de hoofden van leerlingen kunnen kijken.

5.6. Concluderend

Uit dit onderzoek naar de implementatie van de wetswijziging komt vooral naar voren dat het implementatieproces nog volop in ontwikkeling is. Slechts één van de geïnterviewde docenten geeft aan dat er een concreet uitgewerkt plan is rond burgerschapsonderwijs. Dit beeld wordt verder versterkt door data van de Inspectie. Ook zij geven aan dat veel scholen op het moment te weinig doen met de nieuwe burgerschapsopdracht. Burgerschapsonderwijs gebeurt te vaak impliciet en ad hoc. Ook binnen scholen bestaan duidelijke verschillen. Met name de docenten maatschappijleer kunnen duidelijk aangeven wat burgerschap is en wat het niet is. De overige docenten hebben hier echter aantoonbaar moeite mee. Burgerschap wordt gezien als een containerbegrip. Er valt zoveel onder burgerschap dat het moeilijk is te zeggen wat het wel en wat het niet is. Tegelijkertijd is er veel materiaal beschikbaar voor scholen en docenten om burgerschap een plek in de school te geven. Dit materiaal lijkt nog niet bij alle scholen terecht te zijn gekomen. Dit bemoeilijkt de implementatie en uitvoering van de wetswijziging.

Ook worden de extra bevoegdheden van de Inspectie als lastig ervaren. Onder docenten wordt dit vooral gezien als extra controle en nog meer administratieve lasten. Hoewel burgerschap zeker onderkend wordt als belangrijk, is de extra belasting door de wetswijziging zeker voelbaar onder docenten. Door een tekort aan tijd krijgt burgerschap niet altijd de aandacht die het nodig lijkt te zijn.

6. Conclusie & discussie

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidde:

“In hoeverre mag verwacht worden dat de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 leidt tot effectiever burgerschapsonderwijs voor Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs?”

Om deze vraag te beantwoorden is de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 geanalyseerd aan de hand van een beleidsreconstructie en een onderzoek naar het implementatieproces. Er is eerst in kaart gebracht hoe de wet tot stand is gekomen, hoe de wet in elkaar zit en hoe het implementatieproces verloopt. Tevens is op basis van literatuuronderzoek een definitie van effectief burgerschapsonderwijs opgesteld.

6.1. Conclusie

Uit de resultaten blijkt dat de wettelijke ambitie slechts gedeeltelijk tot uiting komt in de praktijk. Er bestaat een duidelijke kloof tussen de beleidsdoelen en de realiteit. De wetswijziging beoogt om burgerschap een sterke en doelgerichte plaats in het curriculum te geven, maar dit doel wordt momenteel nog niet overal behaald. Een van de onderzochte scholen geeft duidelijk aan dat er een plan rond het burgerschapsonderwijs ligt. Tegelijkertijd ontbreekt op de andere scholen die onderzocht zijn een expliciete leerlijn. Kijkend naar landelijke cijfer van de Inspectie van het Onderwijs (2024c) is te zien dat meer dan de helft van de onderzochte scholen een herstelopdracht krijgt. .

Burgerschapsonderwijs lijkt in de dagelijkse praktijk vaak impliciet te gebeuren. Docenten benoemen vele activiteiten en lesonderwerpen die aan burgerschap raken, maar deze zijn nog niet verankerd in schoolbeleid. Zo geven de docenten tijdens interview aan dat er ‘een leerlijn hoort te zijn, maar dat die er eigenlijk niet is’

Opvallend is dat hiermee enkele aandachtspunten en kritieken uit de ontwikkelingsfase bevestigd worden. De Onderwijsraad (2018) waarschuwde vooraf dat burgerschap lastig te definiëren is en dat de wet mogelijk te breed en te vrij voor interpretatie zou blijven. Inderdaad geven verschillende docenten aan geen duidelijk beeld te hebben van wat burgerschap precies inhoudt. In de Memorie van Toelichting (2019) worden diverse interpretaties van burgerschap door elkaar gebruikt. Dit geeft scholen weinig houvast bij het invullen van het burgerschapsprogramma. Dit gebrek aan scherpte kan verklaren waarom scholen moeite hebben een eenduidige visie te formuleren. Dit is precies het probleem waarvoor eerder is gewaarschuwd door de Onderwijsraad. Tegelijkertijd is er door instanties als SLO heel veel materiaal ontwikkeld om scholen bij het implementatieproces te ondersteunen. Scholen lijken dit materiaal nog niet overal te hebben gevonden.

Tevens lijkt niet elke docent evenveel urgentie te voelen om werk te maken van burgerschapsonderwijs. Dit hangt samen met een ander kritiekpunt van de Onderwijsraad (2018). De regering heeft bij de invoering van de wet onvoldoende duidelijk gecommuniceerd welk concreet probleem met de wetswijziging opgelost dient te worden. Als het onderliggende probleem niet scherp

is geformuleerd, ervaren scholen minder noodzaak om, naast alle andere verplichtingen, prioriteit te geven aan burgerschapsonderwijs. Hierdoor raakt burgerschap, zonder duidelijke urgentie, gemakkelijk ondergesneeuwd.

Tot slot heeft de wet de rol van de Inspectie van het Onderwijs versterkt. Doordat burgerschapsonderwijs nu een expliciete wettelijke taak is, kan de Inspectie actiever toezien op de naleving hiervan. In de praktijk grijpt de Inspectie dan ook veelvuldig in. Bij meer dan de helft van de onderzochte VO-scholen heeft de Inspectie inmiddels een herstelopdracht gegeven (Inspectie van het Onderwijs, 2025). Dat zo'n hoog percentage scholen moet worden aangespoord tot verbetering, onderstreept dat de implementatie van de wet in de onderwijspraktijk nog vol in ontwikkeling is. De aangescherpte controlefunctie van de Inspectie heeft twee kanten. Enerzijds zet het scholen ertoe aan burgerschapsonderwijs serieuzer aan te pakken en biedt het een stok achter de deur om de wettelijke kader te realiseren. Anderzijds ervaren sommige docenten deze externe druk ook als een teken van 'gebrek van vertrouwen' in hun professionaliteit en als een bron van extra administratie en werkdruk. De intentie van de wet, het versterken van burgerschapsonderwijs, wordt dus wel ondersteund door toezicht, maar dat toezicht kan onbedoeld enige weerstand of demotivatie creëren bij uitvoerder. Dit spanningsveld tussen verantwoording en autonomie is een belangrijk aandachtspunt voor de verdere implementatie en uitvoering van de wet.

Samenvattend kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de nieuwe wet op het burgerschapsonderwijs in principe een duidelijke richting en hogere norm stelt voor burgerschap in het voortgezet onderwijs, maar dat de daadwerkelijke effectiviteit tot op heden beperkt is. Cruciale condities voor effectief burgerschapsonderwijs, zoals een zichtbare en gedeelde visie op burgerschap en een planmatige leerlijn, zijn nog niet overal voldoende aanwezig. De kloof tussen beleidsintentie en onderwijspraktijk is momenteel te groot. De wet biedt weliswaar potentie tot verbetering en er zijn al ondersteunende materialen en kaders ontwikkeld om scholen hier te helpen. In de dagelijkse praktijk hangt het succes echter sterk af van hoe scholen en docenten de opdracht oppakken. Het dichten van de kloof tussen beleid en praktijk is essentieel om effectief burgerschapsonderwijs daadwerkelijk te realiseren. Gegeven deze bevindingen is het belangrijk de resultaten in perspectief te plaatsen.

6.2. Discussie

Bij de interpretatie van bovenstaande conclusies moeten enkele beperkingen van dit onderzoek in acht worden genomen. Allereerst was de onderzoeksopzet kleinschalig. Er zijn zes docenten geïnterviewd, verspreid over drie scholen. Hierdoor bieden de resultaten vooral inzicht in specifieke casussen en contexten. Dit beperkt de generaliseerbaarheid. Andere perspectieven, zoals die van leerlingen of schoolleiders, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Het is mogelijk dat er hierdoor een eenzijdig perspectief is ontstaan. Een gevolg van de beperkte steekproef en focus is dus dat er voorzichtig moet worden gedaan om de bevinding toe te passen op alle scholen in Nederland.

Tegelijkertijd kunnen de bevindingen in perspectief worden geplaatst door deze te vergelijken

met ander onderzoek. Opvallend is dat landelijk onderzoek van de Onderwijsinspectie (2025) een vergelijkend beeld schetst van het burgerschapsonderwijs, zoals dit in dit onderzoek naar voren komt. Zo concludeert de Inspectie eveneens dat burgerschapsonderwijs op veel scholen nog niet doelgericht en samenhangend is. Dit geeft aan dat de hier gevonden knelpunten waarschijnlijk breder spelen en niet alleen toe te schrijven zijn aan de specifieke scholen in dit onderzoek. In die zin lijkt de beperkte generaliseerbaarheid mee te vallen. Toekomstig grootschaliger onderzoek kan bevestigen of de resultaten daadwerkelijk landelijk gelden.

Een tweede beperking is dat de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 erg jong is. Veel scholen bevinden zich nog in de beginfase van de implementatie. Dit maakt het lastig om een definitieve uitspraak te doen over de uiteindelijke effectiviteit van de wet. Dit onderzoek heeft een momentopname gemaakt kort na de invoering van de wet. De volle impact op lange termijn kon nog niet worden gemeten. Het kan zijn dat sommige effecten of verbetering pas na verloop van tijd zichtbaar worden. Hiermee zijn de bevindingen dus voorlopige bevindingen over een wet in opbouw.

Ondanks deze beperkingen geeft het onderzoek waardevolle inzichten in de eerste effecten en knelpunten rond deze nieuwe wetgeving. De combinatie van beleidsonderzoek en praktijkonderzoek maakte het mogelijk om concreet te benoemen waar het schuurt tussen beleidsintentie en de uitvoering. De bevindingen fungeren als startpunt voor verdere discussie en onderzoek. Dat de bevindingen overeenkomen met landelijk onderzoek versterkt het vertrouwen dat de gesignaleerde knelpunten relevant zijn. Dit onderzoek moet dus gezien worden als een verkennende evaluatie. Het onderstreept bekende problemen, brengt nieuwe aandachtspunten aan het licht en biedt aanknopingspunten voor verbeteringen en vervolgonderzoek. Op basis van de bevindingen en de besproken beperkingen volgen enkele aanbevelingen voor beleid en vervolgonderzoek.

Gegeven de bevindingen uit dit onderzoek en rekening houdend met de genoemde beperkingen, kunnen enkele gerichte aanbevelingen worden geformuleerd om het burgerschapsonderwijs effectiever vorm te geven. Dit onderzoek versterkt de roep van de Onderwijsraad dat burgerschap een expliciete borging in het curriculum nodig heeft. Het Ministerie van OCW is momenteel bezig met een dergelijke borging. Door de kerndoelen van burgerschap aan te passen zal het burgerschapsonderwijs een nog meer centrale rol krijgen in de onderwijspraktijk. De ondersteuning voor docenten biedt ook een uitgangspunt voor vervolgonderzoek. Uit de resultaten komt naar voren dat veel docenten burgerschapsonderwijs als vaag ervaren en niet altijd over voldoende kennis of materialen beschikken om het effectief te verzorgen, terwijl dit materiaal er wel is. Het verdient daarom aanbeveling om gericht te investeren in professionele ontwikkeling op het gebied van burgerschapsdidactiek. Scholen en opleidingsinstituten zouden trainingen en nascholing kunnen aanbieden die docenten handvatten geven voor doelgericht en samenhangend burgerschapsonderwijs. Vervolgonderzoek kan hier ondersteunend werken door te onderzoeken welke vormen van professionalisering het meest bijdragen aan effectieve lespraktijken. Er zou bijvoorbeeld systematisch in kaart kunnen worden gebracht welke trainingsaanpakken het bewustzijn van docenten

over de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 vergroten en leiden tot beter burgerschapsonderwijs in de klas.

Tevens verdient het leerling-perspectief meer aandacht in zowel beleid als onderzoek. Uiteindelijk is het effectiever burgerschapsonderwijs erop gericht de leerlingen te bereiken. Het is daarom raadzaam om structureel te evalueren hoe leerlingen de burgerschapslessen ervaren en welke impact deze lessen hebben op hun ontwikkeling. Beleidsmatig betekent dit dat scholen mechanismen moeten inbouwen om de feedback en betrokkenheid van leerlingen te peilen, zodat het programma waar nodig kan worden bijgesteld op basis van de ervaringen van leerlingen. Daarnaast zou wetenschappelijk vervolgonderzoek zich moeten richten op de langere termijn effecten van burgerschapsonderwijs. Een longitudinale benadering, waarin leerlingen over meerdere jaren gevolgd worden, kan inzicht geven in welke werkvormen en aanpakken op de lange termijn daadwerkelijk bijdragen aan het ontwikkelen van burgerschapscompetenties. Tevens kan dergelijk onderzoek blootleggen in hoeverre het aanbieden van burgerschapsonderwijs, zoals beoogd in de wet, leidt tot meer actieve en weerbare burgers na het verlaten van de school. Door ook het perspectief van leerlingen mee te nemen in evaluaties en onderzoek, wordt verzekerd dat het burgerschapsonderwijs niet alleen beleidsmatig goed is ingericht, maar ook daadwerkelijk effect sorteert bij de jeugd.

Tot slot onderstrepen de bevindingen van dit onderzoek dat burgerschapsvorming een continu proces is. Het dichten van de kloof tussen beleid en praktijk vergt dan ook een langdurige en gezamenlijke inspanning. Alleen met blijvende aandacht en samenwerking van beleidsmakers, onderzoekers en scholen kan de potentie van de Wet op het Burgerschapsonderwijs 2021 ten volle worden benut en kan daadwerkelijk effectiever burgerschapsonderwijs voor alle leerlingen worden gerealiseerd.

Literatuur

- Biesta, G., & Lawy, R. (2006). From teaching citizenship to learning democracy: overcoming individualism in research, policy and practice. *Cambridge Journal of Education*, 36(1), 63–79. <https://doi.org/10.1080/03057640500490981>
- Biesta, G. J. J. (2011). From Teaching Citizenship to Learning Democracy. *Learning Democracy in School and Society*, 5–16. https://doi.org/10.1007/978-94-6091-512-3_1
- Braun, V. & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. APA handbook of research methods in psychology, Vol. 2: Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological and biological., 57-71. <https://doi.org/10.1037/13620-004>
- Bron, J. (2021). *Leerplanverkenning actief burgerschap*. SLO. Geraadpleegd op 31 mei 2025, van <https://www.slo.nl/@4253/leerplanverkenning/>
- Bureau Common Ground (z.d.) *Alles over de Wet Verduidelijking Burgerschapsopdracht*. Geraadpleegd op 13 september 2025, van <https://bureaucommonground.nl/wetgeving/>
- Bussemaker, M & Dekker S. (2017). *Versterking burgerschapsonderwijs*. Geraadpleegd op 22-03-2023, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z01880&did=2017D03932
- Campbell, D. E. (2008). Voice in the classroom: How an open classroom climate fosters political engagement among adolescents. *Political Behavior*, 30(4), 437–454. <https://doi.org/10.1007/s11109-008-9063-z>
- Deimel, D., Hoskins, B., & Abs, H. J. (2019). How do schools affect inequalities in political participation: compensation of social disadvantage or provision of differential access? *Educational Psychology*, 40(2), 146–166. <https://doi.org/10.1080/01443410.2019.1645305>
- Dekker, P. & den Ridder, J. (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes*. Sociaal Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 29 mei 2025, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2016/05/03/gedeelde-waarden-en-een-weerbare-democratie>
- den Ridder, J., Andriessen, I. & Dekker, P. (2017). *Burgerperspectieven 2017-2*. Sociaal Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 29-05-2025, van <https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2017/06/29/burgerperspectieven-2017-2>

- Eccles, J. S., & Davis-Kean, P. E. (2005). Influences of parents' education on their children's educational attainments: The role of parent and child perceptions. *London Review of Education*, 3(3), 191–204. <https://doi.org/10.1080/14748460500372309>
- Eidhof, B. & Kruiter, A.J. (2016). *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs: een verkenning*. Instituut voor Publieke Waarden. Geraadpleegd op 31 mei 2025, van <https://newsroom.didactiefonline.nl/uploads/PDF/consensus-in-het-nederlandse-burgerschapsonderwijs.pdf>
- Füzer, K., Huszár, Á., Bodor, Á., Bálint, L. & Pirmajer, A. (2020). Social capitals, social class and prosperity in high-trust and low-trust societies. *International Journal of Sociology*, 50(1), 48-67. <https://doi.org/10.1080/00207659.2019.1684081>
- Gallie, W. (1955). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, new series, 167-198. Geraadpleegd van: www.jstor.org/stable/4544562
- Gniewosz, B., Noack, P., & Buhl, M. (2009). Political alienation in adolescence: Associations with parental role models, parenting styles, and classroom climate. *International Journal of Behavioral Development*, 33(4), 337–346. <https://doi.org/10.1177/0165025409103137>
- Gonzales, M. H., Riedel, E., Williamson, I., Avery, P. G., Sullivan, J. L., & Bos, A. (2004). Variations of Citizenship Education: A Content Analysis of Rights, Obligations, and Participation Concepts in High School Civic Textbooks. *Theory Research in Social Education*, 32(3), 301–325. <https://doi.org/10.1080/00933104.2004.10473257>
- Goren, H., & Yemini, M. (2017). Global citizenship education: A critical review of the literature. *International Journal of Educational Research*, 82, 170-183. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2017.02.004>
- Gunsteren, H. van (1998). *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies*, Colorado: Westview Press.
- Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2020). *Qualitative research methods (2e)*. London: SAGE
- Inspectie van het Onderwijs (2006). Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-128-p13-SC75886.html>
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school: een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Geraadpleegd op 6 februari 2023, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/02/07/burgerschap-op-school>
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *Themaonderzoek burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*. Geraadpleegd van:

<https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/themarapporten/2020/03/13/burgerschapsonderwijs-en-het-omgaan-met-verschil-in-moreleopvattingen/Themaonderzoek+burgerschapsonderwijs+en+het+omgaan+met+verschil+in+morele+opvattingen.pdf>

Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs, versie 2024*. Geraadpleegd op 26 januari 2025, van:

<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/publicaties/2021/07/01/onderzoekskader-2021-voortgezet-onderwijs>

Inspectie van het Onderwijs (2024b). *Webinar over burgerschap*. Geraadpleegd op 21 januari 2025, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/burgerschap/webinar-over-burgerschap>

Inspectie van het Onderwijs (2024c). *Rapport Staat van het onderwijs 2024*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geraadpleegd op 21 januari 2025, van

<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/04/17/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2024>

Inspectie van het Onderwijs (2025). *Rapport Staat van het onderwijs 2025*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geraadpleegd op 17 mei 2025, van

<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2025/04/16/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2025>

Isac, M. M., Maslowski, R., Creemers, B., & van der Werf, G. (2013). The contribution of schooling to secondary-school students' citizenship outcomes across countries. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(1), 29–63. <https://doi.org/10.1080/09243453.2012.751035>

Kampman, L., Driebergen, M., Oberink, M., Grgurina, N., Spronk, J., de Vries, H., & Klein Tank, M. (2024). *Conceptkerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid*. SLO. Geraadpleegd op 15-04-2025, van <https://www.slo.nl>

Kampman, L., Driebergen, M., & van der Laan, A. (2022). *Startnotitie kerndoelen burgerschap*. SLO. Geraadpleegd op 15-05-2025, van <https://www.slo.nl>

Kampman, L., & Noordink, H. (2024). *Toelichtingsdocument conceptexamenprogramma's maatschappijleer voor vmbo, havo en vwo*. Geraadpleegd op 23-04-2025, van <https://www.slo.nl>

Kleijwegt, M. (2016). *2 werelden 2 werkelijkheden. Hoe ga je daar als docent mee om?* Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geraadpleegd op 29 mei 2025, van <http://margalithkleijwegt.nl/media/2-werelden-2-werkelijkheden/>

- Kudrnáč, A., & Lyons, P. (2017). Can political inequality be reduced in the classroom? Testing the compensation hypothesis and the BFLPE on youth civic competence. *School Effectiveness and School Improvement*, 29(2), 204–224. <https://doi.org/10.1080/09243453.2017.1400444>
- Leender, H., Veugelers, W. & Kat, E. (2008). Teachers' views on citizenship education in secondary education in the Netherlands, *Cambridge journal of education*, 38(2), 155-170
<https://doi.org/10.1080/03057640802063106>
- Le, H. M., & Duong, B.-H. (2022). Global citizenship education in Vietnam: Exploring contested terrains for a new ideal citizen. *PROSPECTS*, 53(3–4), 389–405.
<https://doi.org/10.1007/s11125-021-09593-3>
- Netjes, J., G. van de Werfhorst, H., Dijkstra, A. B., & A. M. Geboers, E. (2011). Eenheid of verdeeldheid? - Burgerschap in een gedifferentieerd voortgezet onderwijssysteem. *Mens En Maatschappij*, 86(1), 34–65. <https://doi.org/10.5117/mem2011.1.netj>
- Neundorff, A., Niemi, R. G., & Smets, K. (2016). The Compensation Effect of Civic Education on Political Engagement: How Civics Classes Make Up for Missing Parental Socialization. *Political Behavior*, 38(4), 921–949. <https://doi.org/10.1007/s11109-016-9341-0>
- Nieuwelink, H., Boogaard, M., Dijkstra, A. B., Kuiper, E. J. & Ledoux, G. (2016). *Onderwijs in burgerschap: wat scholen kunnen doen*. Geraadpleegd op 24-04-2023, van kohnstamminstituut.nl
- Nieuwelink, H. (2021). Burgerschapsonderwijs en maatschappijleer: betekenis, wetgeving en onderzoek. In R. van den Boorn (Red.), *Handboek vakdidactiek maatschappijleer* (pp. 71-96). Den Haag, Nederland: ProDemos.
- Onderwijsraad (2018). *Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht*. Geraadpleegd op 31 mei 2025, van <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2018/09/27/briefadvies-wetsvoorstel-burgerschapsopdracht>
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage Publications.
- Parker, W. (2010). Listening to Strangers: Classroom Discussion in Democratic Education. *Teachers College Record: The Voice of Scholarship in Education*, 112(11), 2815–2832.
<https://doi.org/10.1177/016146811011201104>
- Rijksoverheid (2021). Eerste Kamer stemt in met nieuwe wet voor burgerschapsonderwijs. Geraadpleegd op 17 februari 2023, van rijksoverheid.nl

- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., & Losito, B. (2010). ICCS 2009 international report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary school students in 38 countries. Amsterdam, The Netherlands: IEA.
- Schulz, W. (2002). Explaining Differences in Civic Knowledge: Multi-level Regression Analysis of Student Data from 27 Countries. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New Orleans, LA.
- Slob, A. (2019). Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Geraadpleegd op 3 februari 2023, van zoek.officielebekendmakingen.nl
- Raad van het Onderwijs (2012). Verder met burgerschap in het onderwijs. Geraadpleegd op 6 februari 2023, van <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2012/08/27/verder-met-burgerschap-in-het-onderwijs>
- Rijksoverheid (z.d.). *Curriculum voor de toekomst*. Geraadpleegd op 24-03-2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/toekomst-onderwijs/toekomstgericht-curriculum#:~:text=Dan%20worden%20de%20kerndoelen%20van,2025%20op%20een%20aantal%20scholen.>
- Van der Hoeven, M. J. A. (2005). Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie en van de Wet op het primair onderwijs in verband met het bieden van meer ruimte voor het invullen van expressieactiviteiten en het invoeren van de mogelijkheid dat het onderwijs mede de Duitse of Franse taal omvat [Voorstel van wet]. Geraadpleegd van: https://www.njb.nl/umbraco/uploads/2013/10/tk0405_29959_2.pdf
- Veugelers, W. (Ed.). (2011). *Education and Humanism*. SensePublishers.
<https://doi.org/10.1007/978-94-6091-577-2>
- Veugelers, W., & de Kat, E. (2003). Moral Task of the Teacher According to Students, Parents and Teachers. *Educational Research and Evaluation*, 9(1), 75–91.
<https://doi.org/10.1076/edre.9.1.75.13543>
- Verus (z.d.). *Burgerschap en levensbeschouwing*. Geraadpleegd op 13 september 2025, van <https://verus.nl/thema/burgerschap-en-levensbeschouwing>
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237–269.
<https://doi.org/10.3102/00028312041002237>

Wet op het primair onderwijs (z.d.). Geraadpleegd van

https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2023-01-01#HoofdstukI_TiteldeelI

Wet voortgezet onderwijs (z.d.). Geraadpleegd van

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0044212/2022-08-01>

Bijlage 1 Interviewschema

Introductie

Hallo, mijn naam is Ruben Hector en ik volg momenteel de educatieve master aan de Rijksuniversiteit Groningen. Als onderdeel van deze opleiding moet ik een scriptie schrijven. Voor deze scriptie ben ik geïnteresseerd in burgerschapsonderwijs en hoe dit in de dagelijkse onderwijspraktijk wordt ervaren. Het doel van dit interview is dan ook om jouw ervaringen met burgerschapsonderwijs te bespreken. Dit interview zal 20 tot 25 minuten duren.

Dit interview zal worden opgenomen en later worden getranscribeerd. Dit betekent dat het interview zal worden uitgetypt voor latere analyse. Hiernaast wordt dit interview geanonimiseerd. Dit betekent dat wanneer het interview is getranscribeerd de inhoud op geen enkele manier terug te leiden is naar jou als persoon. Persoonlijke informatie zal dus uit het transcript worden gelaten. Hiernaast kun jij direct na het interview aangeven of jij bepaalde informatie uit het transcript wil houden. Dit moet direct na het interview. Zodra het geanonimiseerd is, kan ik het interview namelijk niet meer terugleiden naar jou als persoon. Ga jij hiermee akkoord? Het is mogelijk om het interview te stoppen wanneer jij niet meer verder wilt. Wanneer jij dit aangeeft, stoppen we het interview meteen.

Het interview zal als volgt verlopen. Ik begin met het stellen van algemene vragen ter introductie van het interview. Vervolgens zal ik een aantal hoofdvragen. Deze vragen zullen gaan over hoe jij burgerschapsonderwijs in de praktijk ervaart en mogelijk zaken die jou opvallen. Mocht een vraag onduidelijk zijn, dan kun je dat aangeven. Ik zal de vraag dan proberen verder toe te lichten. Heb jij op dit moment nog vragen? Dan gaan we nu beginnen met een aantal algemene vragen.

Algemene vragen

Wat zijn jouw hoofdtaken binnen de school?

Heb jij naast hoofdtaken nog bijtaken die jij binnen de school vervult?

Ben jij op de hoogte van de nieuwste wet op het burgerschapsonderwijs?

Hoofdvragen

1. Hoe zie jij als (.....) volgens jou burgerschap terug in jouw dagelijkse bezigheden?

Doorvraagmogelijkheden wanneer de respondent aangeeft dat hij/zij geen burgerschap terugziet in de dagelijkse bezigheden: Wat is burgerschap volgens jou?/Waarom zie jij dat niet terug in jouw dagelijkse bezigheden?/Merk jij hier verschil in met jouw collega's?

Doorvraagmogelijkheden wanneer de respondent aangeeft dat hij/zij weinig burgerschap terugziet in de dagelijkse bezigheden: Wat is burgerschap volgens jou?/Hoe komt dat naar voren in jouw werk?/Merk jij hier verschil in met jouw collega's?

Doorvraagmogelijkheden wanneer de respondent aangeeft dat hij/zij veel burgerschap terugziet in de dagelijkse bezigheden: Wat is burgerschap volgens jou?/Hoe komt dat naar voren in jouw werk?/Merk jij hier verschil in met jouw collega's?/Waarom komt juist bij jou veel burgerschap naar voren denk jij?

2. Heb jij een verandering ervaren naar aanleiding van de invoering van de huidige wet op het burgerschapsonderwijs? <u>Doorvraagmogelijkheden wanneer de respondent heeft aangegeven veranderingen te hebben gemerkt:</u> Wat voor soort veranderingen zijn dit? Ervaar jij deze als prettig? Waarom wel/waarom niet? <u>Doorvraagmogelijkheden wanneer de respondent heeft aangegeven geen verandering te hebben gemerkt:</u> Hoor jij andere verhalen van collega's? Wat heb jullie in het verleden aan burgerschap gedaan? Wat doe jullie nu aan burgerschap?
3. Ervaar jij moeilijkheden in het geven van burgerschapsonderwijs of tijdens burgerschap-gerelateerde activiteiten? <u>Doorvraagmogelijkheden wanneer de respondent heeft aangegeven zelf niet met burgerschapsonderwijs bezig te zijn:</u> Merk jij bij collega's moeilijkheden? /Merk jij bij leerlingen moeilijkheden? /Hoe gaat de school met burgerschap om? <u>Doorvraagmogelijkheden wanneer de respondent aangeeft geen moeilijkheden te ervaren:</u> Waardoor komt dit denk jij? /Merk jij dat hierin verschil zit ten opzichte van collega's? <u>Doorvraagmogelijkheden wanneer de docent aangeeft wel moeilijkheden te ervaren:</u> Wat zijn deze moeilijkheden?/Waardoor komt dit denk jij?
Jij hebt net aangegeven dat jij (wel/geen) moeilijkheden ervaart tijdens het burgerschapsonderwijs. Kun jij mij wat meer vertellen over wat er volgens jou beter kan in het burgerschapsonderwijs? 4. Zijn er op dit moment zaken die volgens jou beter moeten wat betreft het burgerschapsonderwijs? <u>Doorvragenmogelijkheden bij ja:</u> Wat moet beter?/Waarom is het nu zo geregeld?/Hoe moet dit worden geregeld?/Wie kan jou hierbij helpen? (<i>school of overheid of ouders?</i>) <u>Doorvragenmogelijkheden bij nee:</u> Wat gaat er nu goed?/Waarom werkt dit volgens jou?/Hoe word je hierbij geholpen?
Tot nu toe zijn wij vooral ingegaan op jouw ervaringen. Ik ben ook geïnteresseerd naar de ervaringen van leerlingen. Zou jij mij daar wat meer over kunnen vertellen? 5. Hoe reageren de leerlingen volgens jou op burgerschapsonderwijs en burgerschapsactiviteiten georganiseerd door de school? <u>Doorvraagmogelijkheden:</u> Welke soort leerlingen doet mee aan activiteiten?/Vinden leerlingen burgerschapsonderwijs leuk? (<i>Wat vinden ze leuk en waarom?</i>)/Vinden leerlingen burgerschapsonderwijs niet leuk? (<i>Wat vinden ze niet leuk en waarom?</i>)

Afsluiting

We zijn nu op het einde gekomen van het interview. We zijn ingegaan op jouw ervaringen met burgerschapsonderwijs en de ervaringen van leerlingen. Zijn er op dit moment zaken die volgens jou nog besproken moeten worden?

Heb jij verder nog vragen over het interview?

Dan wil ik je bedanken voor jouw deelname aan het interview. Jouw antwoorden hebben mij echt geholpen. Zou jij verder op de hoogte gesteld willen worden van de uitkomsten van dit onderzoek? Dan nogmaals bedankt en dan sluit ik hierbij het interview af.

Bijlage 2: Codeboek

In deze bijlage is het volledige codeboek weergegeven. De codes zijn per thema op alfabetische volgorde weergegeven. Per code staat de naam van de code, een beschrijving van de code, wat voor soort code het is weergegeven. Ook is per code een voorbeeld uit de data te vinden.

1. Burgerschap als concept

Code	Omschrijving	Type	Voorbeeld uit de data
Burgerschap als nieuws	Burgerschap wordt omschreven door de participant als het bespreken van het nieuws en de actualiteiten.	Indicatief	“Naja in mijn lessen politiek zie je dat natuurlijk terug, maar ook op de momenten waarin ik het met leerlingen heb over actualiteiten zie je in lessen burgerschap heel erg terug komen.”
Burgerschap in termen van houding	Burgerschap wordt omschreven als het leren van een democratische houding aan leerlingen.	Deductief	“Weet je burgerschap is natuurlijk gewoon de waarden van de moderne democratische samenleving. Dat hele respectvolle kritische burgers.”
Burgerschap in termen van kennis	Burgerschap wordt omschreven als het leren van kennis over de democratie en burgerschap aan leerlingen.	Deductief	“Euhm, vooral theoretisch. Dus ik leer mijn leerlingen echt wel heel goed hoe onze democratie werkt. Ze hebben bij maw (maatschappijwetenschappen) natuurlijk politieke institutie als kernconcept. Ik heb toevallig twee weken geleden het hele proces van coalitievorming uitgelegd. Waarin ik duidelijk maakte dat bijvoorbeeld ministers niet gekozen worden. Wat toch heel veel denken. Euh, dus qua theorie bespreek ik dat wel heel veel,”
Burgerschap in termen van vaardigheden	Burgerschap wordt omschreven als het leren van democratische vaardigheden aan leerlingen.	Deductief	“Nou ik heb zelf scholierenverkiezingen georganiseerd met de maatschappijleerdocent. Dus we proberen wel echt euh... een aantal democratische vaardigheden aanbod te laten komen.”

Containerbegrip	De participant geeft aan dat burgerschap een containerbegrip is geworden waar van alles onder kan vallen. Hierdoor is het voor de participant niet duidelijk wat burgerschap wel is en wat het niet is.	Indicatief	“Want de overheid heeft het (burgerschap) gewoon als containerbegrip voor alles gemaakt ook. En dan is burgerschap... Dan pas er ineens heel erg veel bij en heel erg veel onder.”
Heel erg veel	De participant omschrijft burgerschap als een vaag en abstract begrip, omdat er heel erg veel zaken onder vallen.	Indicatief	“Euhm... dus dat is tja... Het is zoveel dat ik niet eens weet waar ik het dan verder over moet hebben eigenlijk.”
Onzeker definitie	De participant is wat onzeker om burgerschap precies te definiëren.	Indicatief	“Ik weet niet of dat onder burgerschap valt, maar ik denk het wel he.”
Praktische vaardigheden	De participant omschrijft burgerschap als het leren van bepaalde praktische vaardigheden aan leerlingen.	Indicatief	“Het is ook gewoon puur dat als ze op vakantie gaan dat ze kritisch kunnen nagaan als ze buitenlandse boekingen bekijken.”
Schoolcarrière	Burgerschap wordt uitgelegd in termen van vaardigheden die nodig zijn voor vervolgstudies.	Indicatief	“Dus ik denk dat vooral met vreemde talen je ze wilt klaarstomen voordat ze dat onderzoek aan kunnen gaan. Voornamelijk ook met havo of ook het vwo die gaan later naar HBO WO die gaan heel veel Engelstalige bronnen moeten lezen.”
Te verspreid	De participant geeft aan dat burgerschap als concept erg onduidelijk is doordat het aan alle vakken toebehoort	Indicatief	“Alleen onze conclusie daarover als burgerschap aan iedereen toebehoort, dan behoort het eigenlijk ook aan niemand toe. Dat is ook wel het probleem wat momenteel heerst met zo'n wetgeving.”

2. Effectief burgerschap

Code	Omschrijving	Type	Voorbeeld uit de data
Bewustzijn creëren	De participant geeft aan dat er meer bewustzijn voor burgerschap op school moet worden gecreëerd.	Indicatief	“Nou bijvoorbeeld in een team. Dus niet alleen maar in je eigen sectie, maar in een team. Zo van wat doen we allemaal aan burgerschap? Om het wat meer op de kaart te zetten.”
Democratische schoolcultuur	De participant geeft aan dat er een schoolcultuur is waarin burgerschap wordt nageleefd.	Deductief	“Nou echt benoemen: “Ik zie dat jullie daarom moeten lachen. Waarom moet je daarom lachen? Wat gek.” En uitleggen waarom dat dus... Ja waarom dat... Hoe moet ik dat zeggen? Waarom het belangrijk is om anderen te accepteren, die ook anders zijn.”
Ermee bezig	De participant geeft aan dat de school nog bezig is met het implementeren van burgerschap zoals beschreven staat in de nieuwste wet.	Indicatief	“En ik weet, omdat ik vorig jaar zelf in de expertgroep zat van burgerschapsvorming, dat de school er wel mee bezig.”
Gebrek aan bewustzijn	De participant geeft aan dat er een gebrek aan bewustzijn is rond burgerschap op school.	Indicatief	“Kijk ik ben me er vrij bewust van dat die nieuwe wet er is, maar ik denk dat negentig procent dat niet weet.”
Gebrek aan prioriteit	De participant geeft aan dat hij ervaart dat burgerschap niet als een prioriteit op school wordt gezien.	Indicatief	“Maar ja, het heeft denk ik ook niet genoeg prioriteit.”
Geen leerlijn	De participant geeft aan dat er op school geen duidelijk leerlijn of leerplan is in het kader van burgerschapsonderwijs.	Indicatief	“En de nieuwe wet, weet ik, veronderstelt wel dat wel. Dat er een leerlijn per niveau per jaar laag eigenlijk aanwezig moet zijn, maar die is er niet.”
Leerlijn burgerschapsonderwijs	De participant beschrijft dat er een leerplan is opgesteld	Indicatief	“Er is een programma opgesteld rond burgerschap

	als gevolg van de wetswijziging.		waar je als school allemaal mee bezig moet zijn.”
Niet duidelijk	De participant geeft aan een gezamenlijke visie op school te missen.	Indicatief	“Ik mis op onze locatie een beetje een gemeenschappelijke visie daarop. Ik hoor wat af en toe zo van ‘Ja maar, eigenlijk zit het allemaal al in LeVo’. Maar wat willen wij nou als docenten in het algemeen daarmee? Wat is onze visie?”
Planmatig	De participant geeft aan dat er een duidelijk plan licht omtrent burgerschapsonderwijs in de school.	Deductief	“Nou voor een groot gedeelte is het in onze les geïntegreerd. Wij geven geen burgerschapslessen wat dat betreft. Wij hebben... Dan moet ik het goed zeggen. Wij hebben twee a drie keer in het jaar projectweken. Waarin heel veel aandacht wordt besteed aan de verschillende bouwstenen van burgerschap.”
Zichtbaar	De participant geeft aan dat het burgerschapsonderwijs een zichtbare rol speelt in de school.	Deductief	“Nou ja binnen SCHOOL zit het wel vrij centraal binnen de kernwaarden die we de leerlingen mee willen geven. Dat zijn taalvaardig, zelfstandig, trots op de eigen omgeving, eigen cultuur. En ja, burgerschap zit er best wel groot in. Volgens mij is het zelfs zijn eigen kopjes... wereld burger. Ja.. Dus het staat hier op de gemeenschap wel vrij centraal.”

3. Burgerschap in de onderwijspraktijk

Code	Omschrijving	Type	Voorbeeld uit de data
Activiteiten buiten de school	De participant legt uit de activiteiten buiten de school worden georganiseerd als onderdeel van burgerschapsonderwijs.	Deductief	“Nou ik heb zelf scholierenverkiezingen georganiseerd met de maatschappijleerdocent. Dus we proberen wel echt euh... een aantal democratische vaardigheden aanbod te laten komen.”
Activiteiten binnen de school	De participant legt uit de activiteiten binnen de school worden georganiseerd als onderdeel van burgerschapsonderwijs.	Deductief	“In vorige jaren, voor corona kwam, ben ik ook wel naar de Tweede Kamer geweest.”
Behoeftte aan duidelijkheid	De participant geeft aan behoefte te hebben aan een duidelijkere en meer concrete invulling van burgerschap als concept.	Indicatief	“Ik mis op onze locatie een beetje een gezamenlijke visie daarop (burgerschap). Ik hoor wat af en toe zo van: ‘Ja maar eigenlijk zit het allemaal al in LeVo (Levensbeschouwing).’ Maar wat willen wij nou als docenten in het algemeen daarmee (burgerschap)? Wat is onze visie?”
Burgerschap al sterk	De participant geeft aan dat al voor de wetswijziging burgerschap sterk en duidelijk werd weggezet op school.	Indicatief	“En dat het meer een papierdingetje is. Van euh.. na ja maak eens een plan. Wat doen jullie eigenlijk met burgerschap? Voor de rest deden wij... Als je kijkt naar de bouwstenen, dan doen wij er eigenlijk al heel veel mee.”
Docent gebonden burgerschap	De participant geeft aan dat het van de docent afhangt in welke mate leerlingen	Indicatief	“Maar ik denk wel dat collega’s zoals, (naam collega docent) die echt onderwijskundige van huis uit is, die zal dat

	burgerschapsonderwijs krijgen.		wel een stuk beter paraat hebben hoe ze dat (burgerschap) in de les moet toepassen dan anderen.”
Impliciet burgerschapsonderwijs	De participant geeft aan dat burgerschapsonderwijs in de onderwijspraktijk voorkomt, maar dat dit onbewust gebeurt.	Deductief	“Maar het (burgerschapsonderwijs) gebeurt echt al wel, maar niet dat docenten denken: ‘Nu doe ik aan burgerschapsvorming.’”
Maatschappelijke stage	De maatschappelijke stage wordt omschreven als onderdeel van het burgerschapsonderwijs.	Deductief	“We hebben ook natuurlijk gewoon de maatschappelijke stage die in de onderbouw gedraaid worden als onderdeel van burgerschap.”
Terugkoppeling activiteit	Een burgerschapsactiviteit wordt teruggekoppeld tijdens de les.	Deductief	“Euh, ik heb dat wel gedaan in mijn lessen (de resultaten van scholierenverkiezing besproken), maar ik weet niet of iedereen dat heeft gedaan.”

4. Problemen van de docent

Code	Omschrijving	Type	Voorbeeld uit de data
Balans ideaal en praktijk	De participant geeft aan dat een belemmering is dat er veel ideeën zijn, maar dat dit gebalanceerd dient te worden met de huidige onderwijspraktijk.	Indicatief	“Dus als we belangrijk vinden dat leerlingen of kinderen actief burgerschap vertonen euhm dan moeten we daar ook ruimte voor creëren en zorgen dat scholen daar ook voldoende mate in gefaciliteerd worden. En niet binnen de ruimte die er nu is. Daar moet eigenlijk meer ruimte voor zijn.”
Belang van burgerschap	De participant beschrijft het belang van burgerschap als concept op school en in de les.	Deductief	“Dat je daar wel van voelt dit (burgerschapsonderwijs) heeft een urgentie. Dit moeten die kinderen wel weten.”
Gebrek aan vertrouwen	De participant geeft aan een gebrek aan vertrouwen te ervaren door de invoering van de nieuwste wet op het burgerschapsonderwijs.	Indicatief	“Echt weer die controlefunctie dat ik denk: ja, is dat nou echt nodig? Want volgens mij is op heel veel scholen dat dit (burgerschapsonderwijs) gewoon gebeurt zonder dat daar een leerlijn aan vast zit of.. Dus ja dan denk ik wel: is dat nou echt nodig?”
Meer administratie	De participant geeft aan dat als gevolg van de wetswijziging rond burgerschapsonderwijs er meer geadministreerd moet worden.	Indicatief	“Ehm, en het lijkt naar mijns inziens.. Het is een beetje extra administratie voor mijn gevoel.”
Meer werkdruk	De participant geeft aan dat als gevolg van de wetswijziging rond burgerschapsonderwijs de werkdruk is toegenomen.	Indicatief	“Nou het lastige is, en ik denk dat dit over het algemeen bij meer scholen zo is, het is natuurlijk iets dat er extra bij komt. Euhm,

			dus ik kan mij heel goed voorstellen dat het voor veel scholen, ook bij ons op school, ervaren kan worden als een extra werkdruk.”
Te veel controle	De participant geeft aan dat docenten te veel gecontroleerd worden door de overheid via wetgeving.	Indicatief	“Echt weer die controlefunctie dat ik denk: ja, is dat nou echt nodig? Want volgens mij is op heel veel scholen dat dit (burgerschapsonderwijs) gewoon gebeurt zonder dat daar een leerlijn aan vast zit of.. Dus ja dan denk ik wel: is dat nou echt nodig?”
Te veel taken	De participant geeft aan dat hij te veel taken naast het lesgeven ervaart.	Indicatief	“Als ik iets zou mogen veranderen zou ik... gewoon dat het onderwijs veel minder taken heeft en veel minder bemoeienis van bovenaf en veel meer autonomie en vrijheid om in te kunnen bewegen.”
Vervreemding lesgeven	De participant geeft aan dat hij steeds verder van het lesgeven komt te staan vanwege allerlei andere taken.	Indicatief	“Terwijl dat (lesgeven) de kern van mijn taak is. Alleen dat is wel iets waar ik me telkens meer van vervreemd voel, gewoon puur het lesgeven.

5. De leerlingen

Code	Omschrijving	Type	Voorbeeld uit de data
Eigen initiatief	De participant geeft aan dat leerlingen zelf met burgerschap gerelateerde onderwerpen komen in de les.	Indicatief	“En soms komen leerlingen ook wel zelf met dingen hoor. Ik weet bijvoorbeeld euh... Na ja dat was dan wel weer gerelateerd aan mijn vak.. Toen met Charlie Hebdo.”
Geen behoefte aan burgerschap	De participant geeft aan dat leerlingen geen behoefte lijken te hebben aan burgerschapsonderwijs.	Indicatief	“Dus in die zin merk ik vanuit de leerlingen niet zozeer een specifieke behoefte aan burgerschap.”
Gevolgen leefwereld	De participant beschrijft wat er gebeurt met leerling als burgerschapsonderwijs binnen de leefwereld van de leerlingen wordt gehouden.	Indicatief	“Ja, want dan kunnen ze er op schieten en gaan ze kritisch nadenken.”
Leefwereld leerlingen	De participant benadrukt het belang van de leefwereld van leerlingen en geeft aan hier oog voor te hebben.	Indicatief	“Ja ja, en ik probeer me ook wel te verplaatsen in ze. Dat check ik dan wel.. van is dat ook zo voor jullie? He, van: hebben jullie nu ook het gevoel dat jullie daarop worden aangekeken? Bijvoorbeeld, of.. Hebben jullie dat helemaal niet?”
Niveau niet van belang	De participant geeft aan dat het niveau van leerlingen niet van belang is bij het verklaren van motivatie verschillen voor burgerschap.	Deductief	“Euhm, ja dat staat niet alleen in verband met het niveau. Dus een vwo leerling is per definitie meer gemotiveerd om dat onderwerp te behandelen dan een havo leerling.”

Positieve reactie activiteit	De participant geeft aan de leerlingen positief reageren op burgerschapsactiviteiten.	Indicatief	“Euh, nou ik merkte dat op de school heel erg positief. Leerlingen wilden echt wel stemmen en vonden dat ook leuk.”
Vershil in mobilisatie	Vershil in motivatie van leerlingen om met burgerschap bezig te gaan wordt verklaard door de stimulatie die ze tijdens de opvoeding hebben ervaren.	Deductief	“Ik denk dat het voor een deel, vermoed ik, ook wel te maken heeft met het gezin waar de kinderen uit het gezin komen en in hoeverre ze gewend om over dat soort dingen (politiek) te praten.”
Verschillen leerlingen	De participant beschrijft verschillen in de reactie van leerlingen op burgerschapsonderwijs.	Deductief	“Daar heb ik ook een deel dat heel serieus is en dan ook echt daarover verteld. En ook een deel dat daar een beetje een lolletje over maakt.”