

Sturing van burgerschapsvorming door de overheid? Tussen staatspedagogiek en persoonlijkheidspedagogiek

A.B. Dijkstra, G.T.M. ten Dam en S. Waslander

Samenvatting

De burgerschapsopbrengsten van scholen in Nederland laten te wensen over. Zo blijven de competenties van leerlingen in het voortgezet onderwijs achter bij die van leeftijdgenoten in vergelijkbare landen, en zijn de verschillen tussen groepen leerlingen en tussen scholen groter dan elders. Verschillen met andere landen zien we ook in het burgerschapsonderwijs dat scholen aanbieden. Leerlingen in Nederland geven aan dat scholen weinig aandacht geven aan bevordering van burgerschap, en dat is ook wat leraren en schoolleiders daarover zeggen. Deze situatie bestaat al geruime tijd en ontwikkeling blijft uit. Dat staat niet los van de zeer terughoudende opstelling van de overheid, en een wettelijke burgerschapsopdracht die weinig richting geeft. Hoewel een terughoudende opstelling waar het om waarden gaat een goed uitgangspunt is, pleit het maatschappelijk belang gemoeid met bevordering van burgerschap voor evenwicht tussen schoolautonomie en sturing. De overheid heeft daarvoor drie aangrijpingspunten: het curriculum, de school als oefenplaats en de sociale context waarin scholen burgerschap bevorderen. In een complex onderwijsstelsel met veel autonomie moet de overheid sturen op een manier die denkbaar, zichtbaar en uitvoerbaar is. Dat vergt een duidelijke opdracht, inzicht in uitkomsten en ondersteuning van scholen.

Kernwoorden: burgerschapscompetenties, burgerschapsvorming, sturing, onderwijs en democratie, basiswaarden democratische rechtsstaat

1. Inleiding

De relatie tussen onderwijs en democratie is een centraal thema in het werk van de pedagoog Philip Kohnstamm (1875-1951). Zijn denken daarover berust op zijn personalistische pedagogiek, waarin een individu pas een persoon wordt als hij of zij deel uitmaakt van een gemeenschap. Het individuele en het sociale kunnen onmogelijk los van elkaar bestaan. De logische consequentie die Kohnstamm daaruit trekt, is dat mensen niet alleen deel uitmaken van een gemeenschap, maar ook een taak te vervullen hebben voor die gemeenschap. Het onderwijs heeft hierin een bijzondere opdracht, namelijk de sociale vorming van kinderen, zodanig dat zij mondig leden van de gemeenschap worden. Voor Kohnstamm - en de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen waar hij zo'n prominente rol vervulde - was de belangrijkste opdracht voor het onderwijs om kinderen op te voeden tot gemeenschapsmens (zie ook De Jong, 2014). De mondigheid van burgers was voor Kohnstamm cruciaal: een democratie kan alleen in stand blijven bij de gratie van zelfstandig nadenkende burgers. In zijn opvatting zou de school dan ook een mini-maatschappij moeten zijn waarin kinderen de benodigde vaardigheden kunnen oefenen. Bij de aanvaarding van zijn leeropdracht in 1919, werkte Kohnstamm deze gedachten uit in zijn inaugurele rede. Twee wereldoorlogen verder, moest hij constateren dat de school ernstig tekort schoot bij het voorbereiden van kinderen tot staatsburgers (Vermeer, 1989). Nu, honderd jaar later, maken we opnieuw een balans op rond het thema onderwijs en democratie. Bereiden scholen leerlingen adequaat voor op hun latere rol als burgers in een democratische rechtstaat? En als dat niet het geval is, wat staat de overheid dan te doen?

In dit artikel verwijzen we met het brede begrip burgerschap naar de competenties die mensen nodig hebben om mee te doen in een pluriforme samenleving, te functioneren in een democratische rechtsstaat en die ook te onderhouden. Het gaat bij goed burgerschap niet alleen om de zogenaamde kleine deugden (zoals wellevendheid), maar ook om kunnen omgaan met verschil en conflict, bereid en in staat zijn om verschillende perspectieven kritisch te evalueren, strategieën voor verandering te verkennen, te reflecteren op rechtvaardigheid, (on)gelijkheid en moreel handelen, en om een democratische houding en gedrag (zie Geijssel, Ledoux, Reumerman, & Ten Dam, 2012).

De opzet is als volgt. Eerst beschrijven we kort wat er in Nederland is geregeld rond het burgerschapsonderwijs. Vervolgens kijken we hoe het er, honderd jaar na Kohnstamms pleidooi, voor staat met de manier waarop scholen leerlingen voorbereiden op het functioneren in een democratische samenleving. We zoomen in op burgerschapskennis, -vaardigheden en -houdingen van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Uit die schets zal blijken dat er reden is voor zorg. Om na te gaan of er aangrijpingspunten zijn om te intervenieren, schetsen we daarom op basis van beschikbaar onderzoek hoe effectief burgerschapsonderwijs er uit ziet. Tot op heden is de overheid uiterst terughoudend om te sturen op burgerschapsvorming in scholen. Wij betogen dat hier, juist met inachtneming van de vrijheid van onderwijs, wel degelijk een taak ligt voor de overheid. Aan de hand van een nieuw perspectief op sturing in onderwijsstelsels met veel autonomie op decentrale niveaus, werken we vervolgens uit wat de overheid zou kunnen doen om het burgerschapsonderwijs te verbeteren. Het artikel sluit af met een korte beschouwing.

2. Wat scholen aan burgerschapsvorming moeten doen

In 2006 werd in de Wet bevordering actief burgerschap en sociale integratie vastgelegd dat scholen voor basis-, voortgezet en speciaal onderwijs aandacht moeten besteden aan

burgerschapsvorming (OCW, 2005a; 2005b). Burgerschap wordt hierin begrepen als “de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren”. De wet betekent dát scholen ‘iets’ aan burgerschap moeten doen, maar in lijn met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs zijn scholen vrij in de manier waarop ze die taak invullen. Zeker bij zo’n waardengevoelig onderwerp past het de overheid niet om sturend op te treden, zo was de gedachte. Naast de wettelijke verplichting zijn er ook een aantal breed geformuleerde kerndoelen voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

In het middelbaar beroepsonderwijs gelden sinds studiejaar 2011-2012 een aantal eisen voor ‘Loopbaan en Burgerschap’. De overheid heeft vier dimensies beschreven waarop studenten competenties moeten ontwikkelen: de politiek-juridische, de economische, de maatschappelijk-sociale en vitaal burgerschap. In 2016 is daar aandacht voor kritische denkvaardigheden aan toegevoegd. Ook hier staat het opleiden vrij hoe ze daar in het onderwijsprogramma invulling aan geven. Voor studenten geldt een inspanningsverplichting; de competenties hoeven niet te worden getoetst (zie MBO/OCW, 2017).

De Inspectie van het Onderwijs heeft de taak om na te gaan of scholen invulling aan de wettelijke opdracht geven. In aansluiting bij de terughoudende formuleringen van de wettelijke opdrachten tot bevordering van burgerschap, is ook het toezicht van de inspectie globaal. De inspectie beoordeelt in de regel niet hoe burgerschap op scholen wordt ingevuld, in welke mate daaraan aandacht wordt besteed of op welke manier dat gebeurt. Wel ziet de inspectie erop toe of het onderwijs niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid.

Zoals gezegd is ‘iets’ doen aan burgerschap en niet aanzetten tot discriminatie of tot extremistische ideeën genoeg. Dat bleek in 2011 nog eens in het hoger beroep in de zaak over de As Siddieq basisschool in Amsterdam (Raad van State, 2011). De Staatssecretaris van Onderwijs had de bekostiging gedeeltelijk opgeschort, omdat de school onvoldoende

aandacht zou hebben voor het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. De Raad van State constateerde dat in de wet alleen is vastgelegd dát scholen aandacht moeten besteden aan burgerschap en sociale integratie en dat het aan scholen is hoe ze daar invulling aan geven. De conclusie luidde dat de betreffende school geen sanctie opgelegd had mogen worden.

3. Hoe het er voor staat met burgerschap in het onderwijs

Er is weinig zicht op de kenmerken en opbrengsten van het burgerschapsonderwijs in Nederland. Voor het basisonderwijs werden de laatste gegevens die een goed beeld geven van de burgerschapscompetenties van leerlingen en het burgerschapsonderwijs van de school tien jaar geleden verzameld (Wagenaar, Van der Schoot, & Hemker, 2011). Voor het mbo zijn überhaupt nauwelijks gegevens beschikbaar. De meeste en meest recente informatie is er voor het voortgezet onderwijs, voornamelijk dankzij periodiek internationaal vergelijkend onderzoek. We presenteren hieronder de belangrijkste resultaten voor Nederland uit de *International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)* uit 2016. In deze studie is zowel aandacht besteed aan de burgerschapscompetenties van leerlingen als aan het burgerschapsonderwijs.

3.1 Burgerschapscompetenties van leerlingen Nederland deed in 2009 en 2016 mee aan de ICCS-studie, een internationaal vergelijkend onderzoek naar burgerschapscompetenties (Maslowski, Naayer, Isac, Onk, & Van der Werf, 2012; Munnikma, Dijkstra, Van der Veen, Ledoux, Van de Werfhorst, & Ten Dam, 2017). In 2016 werden voor de Nederlandse deelstudie gegevens verzameld van 2800 leerlingen in de onderbouw van ruim 100 (voor het Nederlandse onderwijs representatieve) scholen voor voortgezet onderwijs. In vergelijking met het buitenland besteden Nederlandse scholen minder aandacht aan burgerschap. In vergelijking met

buurland België (Vlaanderen) en de Scandinavische landen (Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden) scoren leerlingen in ons land lager op burgerschapscompetenties (kennis, vaardigheden en houding)¹.

Een wat uitgebreider portret van burgerschapscompetenties van Nederlandse leerlingen in de tweede klas van het voortgezet onderwijs laat zien dat leerlingen in meerderheid democratische opvattingen over burgerschap ondersteunen. Leerlingen hebben gemiddeld genomen vertrouwen in de instituties van de democratische rechtstaat. Voor de meeste leerlingen is het respecteren van verschil in opvattingen het belangrijkste aspect van goed burgerschap. Gelijke rechten voor mannen en vrouwen en gelijke rechten voor etnische minderheden wordt door de meerderheid van de leerlingen ondersteund. Kennis over de manier waarop de democratische samenleving ‘in elkaar zit’ en over de onderliggende principes en de toepassing daarvan, is gemiddeld.

De Nederlandse resultaten krijgen meer reliëf als we deze afzetten tegen die van de eerder genoemde vergelijkingslanden. Nederlandse leerlingen hebben duidelijk minder burgerschapskennis en de groep leerlingen die hoog scoort is in Nederland bovendien relatief klein. De resultaten van Nederlandse middelbare scholieren blijven ook op andere punten achter bij die van leeftijdsgenoten uit vergelijkbare landen. Dat geldt voor het belang dat leerlingen hechten aan conventionele aspecten van burgerschap (bijv. stemmen bij verkiezingen, leren over de geschiedenis van het land) en aan aspecten van sociaal bewogen burgerschap (bijv. deelname aan vreedzame protesten en deelname aan activiteiten om mensen in de lokale gemeenschap te helpen). Het vertrouwen in politieke partijen, het nationaal parlement en in mensen in het algemeen is relatief laag. Verder zijn Nederlandse leerlingen minder geneigd gelijke rechten aan mannen en vrouwen en, nog minder, aan migranten toe te kennen. Ook wat betreft de maatschappelijke en politieke participatie, zowel nu als de verwachting daarover in hun latere leven, blijven zij achter bij hun leeftijdsgenoten in vergelijkbare landen. Nederlandse leerlingen schatten

hun eigen burgerschapsvaardigheden lager in dan scholieren in de meeste andere landen.

Naast een vergelijking van gemiddelde scores, is ook de spreiding van scores belangrijk. Dan valt op dat er in Nederland grote verschillen tussen leerlingen zijn wat betreft hun burgerschapscompetenties. Die verschillen zijn er vooral tussen leerlingen uit gezinnen met hoger en lager opgeleide ouders. Dit zien we vooral voor burgerschapskennis, en voor de steun voor gelijke rechten van etnische groepen en mannen en vrouwen. Op al deze aspecten scoren leerlingen met lager opgeleide ouders lager. Ook hebben kinderen van laag opgeleide ouders minder vertrouwen in maatschappelijke instituties en zijn ze minder vaak van plan later te gaan stemmen.

Het Nederlandse onderwijssysteem kenmerkt zich door sterke externe differentiatie in de vorm van gescheiden schooltypen (vmbo, havo, vwo). Dat weerspiegelt zich in de uitkomsten voor burgerschap. Leerlingen in hogere schooltypen hebben meer burgerschapskennis, hebben meer vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheden en vinden maatschappelijke en politieke participatie belangrijker. Bovendien is het verschil in burgerschapskennis tussen de schooltypen nu groter dan in 2009 (zie Maslowski et al., 2012; Munniksma et al., 2017). Dit komt doordat het kennisniveau van vmbo-leerlingen in 2016 ongeveer even hoog is als in 2009, terwijl leerlingen in de hogere schooltypen hoger scoren dan in 2009. De groter wordende onderwijskloof waar de onderwijsinspectie onlangs op wees (Inspectie van het Onderwijs, 2016b) geldt dus ook voor burgerschapscompetenties. De precieze redenen van de relatief grote ongelijkheid in Nederland zijn onduidelijk. Ze zouden zowel gezocht kunnen worden in de verschillende invullingen van burgerschapsonderwijs in uiteenlopende schooltypen als in de groepering van leerlingen. Zo wijst kwalitatief onderzoek in Nederland erop dat scholen die voorbereiden op hoger en wetenschappelijk onderwijs kritisch burgerschap en persoonlijke ontwikkeling belangrijk vinden, terwijl scholen met beroepsgerichte leerwegen zich meer richten op aanpassingsgericht burgerschap en sociaal gedrag (Leenders, Veugelers, De Kat, 2008;

Ten Dam & Volman, 2003; Waslander & Pater, 2017). Waar het gaat om de groepering van leerlingen wijst longitudinaal onderzoek in Duitsland en Engeland erop dat de plaatsing in verschillende leerwegen een zelfstandig, onafhankelijk effect heeft op burgerschapsuitkomsten en tot grotere ongelijkheid in uitkomsten leidt (Eckstein, Noack, & Gniewosz, 2012; Janmaat, Mostafa, & Hoskins, 2014; zie ook Van de Werfhorst & Mijs, 2010). In het Nederlandse onderwijssysteem, waar sprake is van vroege selectie van leerlingen, zou die scheiding van leerlingstromen dan bijdragen aan de relatief grote verschillen die gevonden worden.

3.2 Burgerschap op school

De ICCS-studie geeft ook zicht op het burgerschapsonderwijs op Nederlandse scholen voor voortgezet onderwijs. Uit het onderzoek in 2009 bleek dat Nederlandse scholen, veel minder dan scholen in andere landen, plaatsen zijn waar leerlingen oefenen met burgerschap (Maslowski et al. 2012). De resultaten van de ICCS-studie uit 2016 laten daarin weinig verandering zien (Munniksma et al., 2017). Nederlandse leerlingen vinden vergelijkend onderwijs dat hun school weinig aan burgerschap doet. Ook het aanbod aan burgerschapsactiviteiten buiten school is in Nederland relatief gering, met uitzondering van acties ten behoeve van kansarme personen of groepen, culturele activiteiten en sportevenementen. Bovendien vinden Nederlandse leerlingen in vergelijking met hun leeftijdsgenoten in andere landen dat het klasklimaat het minst open is voor discussie. Deze resultaten zien we weerspiegeld in de antwoorden van leraren en schoolleiders. Veruit de meeste afdelings-/schoolleiders geven aan dat leerlingen (evenals ouders en leraren) weinig tot geen inspraakmogelijkheden hebben op school. Nederlandse leerlingen lijken daarin ook minder geïnteresseerd. Verder maken docenten relatief weinig gebruik van verschillende leermiddelen en aanpakken. Hun didactisch repertoire is beperkt; ze maken indien voorhanden vooral gebruik van lesboeken en werkingsopdrachten. Al met al voelen Nederlandse leraren zich op dit gebied minder bekwaam dan collega's in andere landen.

4. Aangrijpingspunten voor verbetering

Het ICCS onderzoek schetst een weinig geruststellend beeld. De resultaten in 2016 waren ongeveer dezelfde als die uit 2009. Het gaat in algemene zin niet goed met de burgerschapscompetenties van Nederlandse leerlingen en het is de afgelopen jaren ook niet beter geworden. Bovendien zijn de verschillen tussen leerlingen in Nederland groot, en groeien die verschillen. Kohnstamms pleidooi voor de school als oefenplaats voor jonge mensen om democratische vaardigheden te leren is dus onverminderd actueel.

De uitkomsten van het ICCS onderzoek roepen de vraag op wat er schort aan het burgerschapsonderwijs in Nederlandse scholen en waar aangrijpingspunten voor verbetering liggen. Om daar meer zicht op te krijgen, geven we een beknopt overzicht van beschikbare kennis over effectief burgerschapsonderwijs.

Onderzoek maakt duidelijk dat scholen ertoe doen als het gaat om burgerschapscompetenties van leerlingen. Uit de ICCS-metingen blijkt dat gemiddeld 28% van de gevonden verschillen tussen jongeren in burgerschapskennis bestaan uit verschillen tussen scholen; 72% heeft te maken met individuele achtergrondkenmerken van leerlingen (Schulz, Ainley, Fraillon, Kerr, & Losito, 2010). De effecten van de school op aspecten als houding en gedrag zijn aanmerkelijk geringer (vgl. Isac, Maslowski, Creemers, & Van der Werf, 2014). Ter vergelijking: voor taalvaardigheid en rekenen/wiskunde is globaal genomen tussen de tien en twintig procent van de variantie toe te schrijven aan de school (vgl. Scheerens & Bosker, 1997; Marzano, 2003; Hattie, 2009). Op basis van de beschikbare gegevens concluderen Schulz en collega's dat voor burgerschap vooral factoren in de schoolcontext (zoals de samenstelling van de leerlingenpopulatie) het verschil maken (15%), naast andere kenmerken (zoals klasklimaat) waarvan de invloed meer bescheiden is (5%).

Weten dat scholen verschil kunnen maken, wil nog niet zeggen dat we ook weten hoe ze dat doen. Studies die zich op deze vraag rich-

ten kunnen meestal maar van een beperkte set schoolvariabelen gebruik maken; doorgaans schoolcompositie (heterogeniteit van de leerlingenpopulatie), de aandacht voor burgerschap (expliciete visie, apart vak, tijd) en het schoolklimaat zoals dat door leerlingen en leraren wordt ervaren (Dijkstra, Geijsel, Ledoux, Van der Veen, & Ten Dam, 2014). De invloed van de gemeten factoren blijkt dan bescheiden. De Engelse *Citizenship Education Longitudinal Study* (CELS) laat zien dat leerlingen op scholen die meer tijd aan burgerschapsonderwijs besteden en de resultaten toetsen, betere resultaten behalen (Keating, Kerr, Benton, Mundy, & Lopes, 2010; Keating, Benton, & Kerr, 2011).

Ook effectstudies naar specifieke onderwijsaanpakken voor het bevorderen van burgerschap werpen licht op de invloed van de school. Vooral de kwaliteit van de pedagogische relatie tussen leerling en docent, het aanbieden van relevante leersituaties en een democratische, op participatie gerichte school- en klascultuur, blijken bij te dragen aan burgerschapsuitkomsten voor leerlingen (Geboers, Geijsel, Admiraal, & Ten Dam, 2013; Maurissen, 2018). Bij effecten van het pedagogische klimaat op de burgerschapscompetenties van leerlingen gaat het vooral om ruimte voor discussie en dialoog in de klas, in een open en respectvol klimaat waarin controversiële onderwerpen en uiteenlopende meningen niet worden geschuwd (zie ook Nieuwelink, Boogaard, Dijkstra, Kuiper, & Ledoux, 2017). Leerlingen kunnen op deze manier democratische ervaringen opdoen, burgerschapsvaardigheden oefenen en leren van anderen.

Daarnaast is onderzoek gedaan naar effecten van het curriculum. Wat is bijvoorbeeld het effect van een verdiepend programma over verkiezingen bij het vak geschiedenis, leren debatteren als onderdeel van maatschappijleer of een apart vak burgerschap? In het algemeen geldt dat het opnemen van burgerschap in het formele curriculum positieve effecten heeft, vooral voor de burgerschapskennis van leerlingen (Geboers et al., 2013). Curriculum georiënteerde activiteiten buiten de school (verplicht voor alle leerlingen) en extracurriculaire (vrijwillige) activiteiten

hebben een bescheiden effect op de burgerschapsattituden van leerlingen. De effectiviteit ervan is vooral afhankelijk van de mate waarin scholen erin slagen deze te integreren in het reguliere curriculum en leerlingen aanzetten tot reflectie op het geleerde (vgl. Van Goethem, Van Hoof, Orobio de Castro, Van Aken, & Hart, 2014).

Het beschikbare onderzoek wijst op drie aangrijpingspunten om het burgerschapsonderwijs te verbeteren. Ten eerste het formele curriculum. Van het expliciteren van doelen en een gericht programma met een doorlopende leerlijn zijn positieve effecten te verwachten. Scholen hebben nu vaak geen heldere leerdoelen op het gebied van burgerschap, het onderwijs is onvoldoende planmatig, het aanbod hangt teveel af van de individuele leerkracht, en scholen hebben over het algemeen weinig of geen inzicht in de opbrengsten van de activiteiten die ze in het kader van burgerschapsonderwijs aanbieden (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Een tweede aangrijpingspunt verwijst naar de school als mini-maatschappij, waarbij de school - binnen en buiten het formele curriculum - een setting biedt om burgerschapscompetenties te oefenen en zo verder te ontwikkelen. De ICCS-studie uit 2016 laat zien dat op dit aspect nog een wereld te winnen is op Nederlandse scholen. Voorbeelden van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs, waarin die actieve betrokkenheid op uiteenlopende manieren vorm krijgt (zoals ervaringsleren, stageplekken rondom de school, inzet op de leerling-leraar relatie of actieve kennismaking met etnische diversiteit rond de school) illustreren dat (vgl. Nieuwelink e.a., 2017).

Het derde aangrijpingspunt ligt in de bredere context van de school, zoals die onder meer tot uitdrukking komt in de samenstelling van de leerlingpopulatie. Zowel in het basis- als voortgezet onderwijs is de segregatie tussen scholen en locaties de afgelopen jaren toegenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2016b; Onderwijsraad, 2018b). Hoewel hier een in potentie krachtig aanknopingspunt ligt, zijn de mogelijkheden van scholen in deze beperkt en de acties die dat vraagt (sturing van leerlinginstromen) meer ingrijpend.

Tegen de achtergrond van het Wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen (2018) die het stichten van nieuwe scholen of verandering van identiteit makkelijker maakt, neemt het belang van dit aangrijpingspunt nog toe, aangezien een tendens richting toenemende homogenisering van leerlingpopulaties niet denkbeeldig is.

5. Waarom de overheid een taak heeft bij burgerschapsonderwijs

Wanneer geconstateerd wordt dat het niet vanzelf goed komt met de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in Nederland, ligt het vanwege de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor de borging van de kwaliteit van onderwijs voor de hand te letten op de rol die de overheid speelt en zou kunnen spelen. De rol die de overheid tot nu koos, is een beperkte. Er is een globaal geformuleerde doelbepaling opgenomen in de sectorwetten. Daarmee is weliswaar de aandacht voor burgerschap als eis van deugdelijkheid verankerd en vastgelegd dat scholen aan het thema aandacht moeten schenken, maar vanwege het globale karakter van de opdracht ontbreekt duidelijkheid over wat dat betekent. Een verkenning van wat er meer mogelijk is, is dan logisch. Vanwege de grote mate van autonomie van scholen in het Nederlandse onderwijssysteem en, ook afgezien daarvan, het waardengevoelige karakter van burgerschap, gaat aan de vraag hoe de overheid de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs zou kunnen sturen, echter de vraag vooraf of een verdere invulling van die rol wenselijk is: mag de overheid sturen op het domein van burgerschapsonderwijs?

Volgens Leune (1997) is er een taak voor de school als aan twee voorwaarden is voldaan: (1) leerlingen kunnen het beoogde niet of moeilijk elders leren, en (2) de school kán in beginsel de gevraagde bijdrage leveren. Kohnstamm beargumenteerde honderd jaar geleden al dat de school een bijzondere opdracht heeft bij de vorming van kinderen tot mondige leden van de gemeenschap (Kohnstamm, 1914; 1929). De veranderingen

die zich sindsdien hebben voltrokken in andere maatschappelijke instituties, zoals gezin en kerk, maken dat de school nog belangrijker is geworden om burgerschapscompetenties te ontwikkelen. Het onderzoek dat is uitgevoerd maakt duidelijk dat de school ook iets kán doen om die competenties bij leerlingen te ontwikkelen.

Burgerschap heeft per definitie een normatief karakter. Sturing door de overheid raakt dan ook onmiddellijk aan de vrijheid van onderwijs, die moet waarborgen dat scholen zelf invulling kunnen geven aan hun godsdienstige en levensbeschouwelijke identiteit. De Wet actief burgerschap en sociale integratie is daarom in heel algemene termen beschreven. Tegelijkertijd heeft de overheid de taak om het algemeen maatschappelijk belang te waarborgen. De WRR benadrukt dat het bewaken van de rechtsstaat en de democratie een primaire taak van de overheid is, zodat het open karakter van de samenleving ook in de toekomst gewaarborgd is. De WRR merkt daarbij op dat, hoewel de overheid terughoudend moet zijn ten aanzien van religieuze en morele overtuigingen, dat anders licht voor de publieke moraal en de manieren om ‘op vreedzame en fatsoenlijke wijze met elkaar te willen en kunnen omgaan’ (WRR, 2003: 265). Zowel de WRR als de Onderwijsraad (2003) verbonden daaraan een pleidooi voor een algemene burgerschapsopdracht voor het onderwijs. De overdracht van gedeelde waarden en normen als noodzakelijke, normatieve basis voor vreedzaam samenleven is een essentieel onderdeel van het funderend onderwijs. De Winter (2004; 2011) pleit in dit verband voor een ‘democratisch-pedagogisch offensief’; democratie is kwetsbaar en blijft niet vanzelf bestaan. Democratisch samenleven vereist gerichte socialisatie, kwalificatie en subjectificatie zodat kinderen leren mondige burgers te kunnen en te willen zijn (Biesta, 2011). Opvoeding en onderwijs zijn daarbij de belangrijkste instrumenten aangezien democratische kernwaarden positief kunnen worden beïnvloed, gedurende de kindertijd en adolescentie (zie Kranendonk et al., 2019).

De democratische rechtsstaat biedt een garantie voor pluriformiteit en vrijheid, maar

brengt ook verplichtingen met zich mee. Namelijk, om de waarden - met de daaraan verbonden kennis, houdingen en vaardigheden - in stand te houden die democratie en rechtsstaat mogelijk maken. Dat impliceert ook dat, juist waar het gaat om het waarborgen van de ruimte voor ‘minderheidsmoralen’, onderwijsrichtingen die bij uitstek van die ruimte gebruik maken, een verantwoordelijkheid dragen voor de instandhouding daarvan (Dijkstra, 2005). Het bevorderen van de competenties die bijdragen aan steun voor de democratische rechtsstaat voor alle burgers maakt een bijdrage van alle scholen aan de realisering daarvan van belang. Dat geldt zowel voor het openbaar als bijzonder onderwijs. Immers, ook scholen die een beroep doen op de ruimte voor pluraliteit, zijn eraan gehouden de spelregels die deze pluraliteit mogelijk te maken, te bevorderen.

6. Hoe de overheid kan sturen om het burgerschapsonderwijs te verbeteren

Nederland kenmerkt zich door een complex onderwijsstelsel (Burns & Köster, 2016). In complexe stelsels is er veel autonomie op decentraal niveau en zijn er veel organisaties betrokken bij de sturing van de onderwijspraktijk. In Nederland zijn dat naast scholen en onderwijsbesturen, ook tal van organisaties die tussen centraal en decentraal niveau functioneren, zoals sectorraden, platforms en project- en programma-organisaties (Hooge, 2017). Sturing - opgevat als gerichte beïnvloeding - is in een complex stelsel geen sinecure. Bovendien voldoen gebruikelijke theoretische perspectieven niet om de sturingsprocessen te bestuderen die in dergelijke stelsels optreden (Theisens, Hooge, & Waslander, 2016). Om beter recht te doen aan hedendaagse vormen van sturing, is op basis van het *governmentality* concept van Foucault een zogeheten sturingstrilogie ontwikkeld (Waslander, Hooge, Theisens, & Pater, 2018). Om effectief te sturen, zo is de gedachte, moet een actor dat wat gestuurd moet worden denkbaar, zichtbaar en uitvoerbaar maken. Gedetailleerd empirisch onder-

zoek in het Nederlandse voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs illustreert dat (het uitblijven van) sturing door de overheid goed te begrijpen is met behulp van deze concepten (Waslander, 2017; Waslander & Pater, 2017). We passen de ontwikkelde sturingstrilogie hieronder toe op burgerschapsonderwijs, waarbij we de concepten eerst kort toelichten en vervolgens vertalen naar concrete mogelijkheden voor de overheid.

6.1 Denkbaar

Nadenken over dat wat gestuurd moet worden, vooronderstelt een taal en de termen waarmee over de uiteindelijke bedoeling van het sturen kan worden gesproken. Het gaat om de specifieke betekenissen die aangeven wat de bedoeling en het doel van sturing is. Daarbij geldt dat hoe concreter het object van sturing wordt omschreven, hoe minder ruimte er ontstaat voor eigen interpretaties. We zien echter dat de Wet actief burgerschap en sociale integratie, die de basis vormt voor het burgerschapsonderwijs, zo globaal is dat er weinig sturing vanuit gaat en voor de daaraan gerelateerde kerndoelen is dat niet anders (Peschar, Hooghoff, Dijkstra, & Ten Dam, 2010; Onderwijsraad, 2012; 2018a; Inspectie van het Onderwijs, 2016a). Het is dan ook geen verrassing dat, blijkens kwalitatief onderzoek in het voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs, bestuurders, schoolleiders en leraren - zowel tussen als binnen scholen - heel verschillende interpretaties hebben van het doel van burgerschapsonderwijs (Waslander & Pater, 2017; Waslander, 2017).

De Onderwijsraad adviseerde de regering in 2012 om de burgerschapsopdracht voor scholen concreter te omschrijven. Het leren functioneren in een democratische samenleving zou een gemeenschappelijke opdracht moeten zijn voor alle scholen, ongeacht hun visie of levensovertuiging. Hoe lastig de overheid het vindt om meer op burgerschapsonderwijs te sturen bleek uit de reactie. Het kabinet Rutte I schoof het advies door naar het volgende kabinet. Dat op zijn beurt, vijf jaar later, aan de Tweede Kamer liet weten dat de wet inderdaad meer richting moet geven aan de burgerschapsopdracht van scholen. De uitwerking werd niettemin doorgeschoven

naar het volgende kabinet. Het regeerakkoord van Rutte III, Vertrouwen in de toekomst (2017), herhaalde deze boodschap en kondigde aan werk te zullen gaan maken van de verheldering van de burgerschapsopdracht. In de zomer van 2018 kwam Minister Slob met een wetsvoorstel dat voor internetconsultatie online werd gezet.

Zowel in de huidige wetgeving over burgerschap, als in het wetsvoorstel van Slob, ligt het accent op aanpassing (Onderwijsraad 2018a). Bevordering van waarden en normen van de dominante cultuur worden als belangrijk gezien. Politiek filosoof Herman van Gunsteren (2008) wees er jaren geleden al op dat vooral minderheden in zo'n benadering worden gezien als 'risicoburgers' die zich moeten leren aanpassen. Een sterke, veerkrachtige democratie moet het hebben van voldoende binding en vertrouwen, en evenzeer van eigenwijze, soms tegendraadse burgers. Burgers met verschillende visies op 'het goede leven' moeten vreedzaam kunnen samenleven. Ze moeten van mening kunnen verschillen zonder dat dit leidt tot gewelddadige conflicten of uitsluiting en ze moeten elkaars leefruimte respecteren. Democratie is dé verbindende factor tussen burgers van verschillende pluimage. Dit is precies de spanning tussen staatspedagogiek en persoonlijkheidspedagogiek die Kohnstamm 100 honderd jaar geleden signaleerde. De Raad van State zal het wetsvoorstel, naar we aannemen, echter vooral beschouwen in het licht van de Grondwet: respecteert het voorstel de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van inrichting? In de loop van 2019 wordt de parlementaire behandeling verwacht.

6.2 Zichtbaar

Een tweede component van sturing is dat hetgeen waarop gestuurd wordt, zichtbaar wordt gemaakt. Met behulp van informatie kan het beleid worden gelegitimeerd, en door te monitoren kan duidelijk worden of een probleem groter of kleiner wordt. De manier waarop sturingsdoelen worden geoperationaaliseerd, welke informatie bij wie wordt verzameld, en hoe die informatie wordt geanalyseerd en gepresenteerd vormen samen als het ware een technologie van het sturen.

Niet alleen de aanwezigheid van centraal geformuleerde eisen voor onderwijsopbrengsten, maar ook de mate waarin en de manier waarop deze worden geëvalueerd en getoetst, zijn belangrijke elementen van sturing in onderwijsstelsels (Van de Werfhorst & Mijs, 2010). Ook voor burgerschapsuitkomsten lijkt het aannemelijk dat het aanbod van de school, of de inspanningen van leerlingen, mede worden beïnvloed door de mate waarin die uitkomsten zichtbaar gemaakt worden, en van de eventuele gevolgen die daaraan verbonden zijn voor school of leerling (vgl. Dijkstra, 2012; Ehren & Dijkstra, 2014). In Nederland gebeurt dat nu niet of nauwelijks; niet binnen scholen, en niet op stelselniveau. Omdat burgerschapsonderwijs in hoge mate vrijblijvend is, zowel voor leerlingen als voor scholen, heeft het een onduidelijke positie in het curriculum. Dat heeft consequenties voor de allocatie van aandacht, tijd en middelen.

Voor het zichtbaar maken van burgerschapscompetenties op het niveau van de leerling, de school en het stelsel zijn zowel formatieve als summatieve evaluatievormen van belang (vgl. Taras, 2005). Een optimaal leerproces veronderstelt een efficiënt systeem van formatieve evaluatie, dat informatie geeft over de voortgang van dat leerproces op individueel niveau. Op het niveau van de school geeft summatieve evaluatie inzicht in doelmatigheid (is het onderwijs zo ingericht dat de beoogde doelen worden gehaald?) en schoolkwaliteit. Bij dat laatste gaat het om verantwoording van de besteding van publieke middelen en om inzicht in de realisering van wettelijke eisen en maatschappelijke verwachtingen. Evaluatie is, ten slotte, nodig om de resultaten op stelselniveau te bepalen, als input voor sturing door beleid. Dat vraagt om bruikbare en kostenefficiënte indicatoren, die voornamelijk niet beschikbaar zijn (Dijkstra, & De la Motte, 2014).

Evaluatie en inzicht in uitkomsten op het terrein van burgerschap kan bijdragen aan de benodigde kwaliteitsverbetering van het burgerschapsonderwijs in Nederland. Het gaat dan om de werking van interventiemechanismen en de manier waarop deze op elkaar ingrijpen op meerdere niveaus (Leeuw, 2008). Op schoolniveau hebben we kennis

nodig van de determinanten van burgerschapscompetenties. Welke factoren - denk aan pedagogisch klimaat, onderwijsaanbod - zijn hierop van invloed en hoe hangen deze samen met schoolkenmerken als de leerlingenpopulatie en de identiteit van de school (vgl. Nieuwelink et al., 2017)? Vervolgens gaat het om de mechanismen die leiden tot schoolverbetering, zoals de deskundigheid van docenten, kennis over 'wat werkt' en de rol van horizontale en/of verticale verantwoording. Op de achtergrond spelen daarbij meer algemene stelselkenmerken een rol, zoals de verdeling van leerlingen over scholen (en de mate van homogene/heterogene groepering), de verhouding tussen autonomie en toezicht, of de publieke beschikbaarheid van informatie over de kwaliteit van scholen op dit domein (zoals informatie over de beleving van het schoolklimaat). De overheid zou vanuit haar stelselverantwoordelijkheid een meer actieve rol moeten vervullen in het monitoren van de opbrengsten van het burgerschapsonderwijs en in de ontwikkeling van meetinstrumenten die scholen in staat stellen de ontwikkeling van hun leerlingen in kaart te brengen.

6.3 Uitvoerbaar

Naast een terminologie (denkbaar) en technologie (zichtbaar) is het voor sturing noodzakelijk dat er een vertaling plaatsvindt naar praktisch handelen.

Bij de voorbereiding van de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap in 2005, werd gepleit voor het faciliteren van scholen om de wettelijke opdracht uit te werken voor de eigen school². De ondersteuning van scholen bleef echter beperkt en kreeg met name vorm in de ontwikkeling van leerlijnen door SLO (Ledoux, Van Eck, Heemskerck, Veen, & Slighte, 2014). Het pleidooi om scholen te helpen bij het vertalen van de opdracht naar het eigen onderwijs, is na de invoering van de wettelijke verplichting nog regelmatig herhaald (Peschar et al., 2010). Recent wees de Inspectie van het Onderwijs (2016a) wederom op het belang van een betere ondersteuning van scholen. Meer dan tien jaar na invoering van de wet ontbreekt het nog steeds aan substantiële initiatieven om burger-

schapsonderwijs op scholen te ondersteunen en te faciliteren³.

De huidige staat van het burgerschapsonderwijs in Nederland accentueert de noodzaak om meer te investeren in de ontwikkeling van methoden en didactische en pedagogische aanpakken. Het gaat dan in de eerste plaats om aanpakken die specifiek gericht zijn op het bevorderen van burgerschapscompetenties en burgerschapsgedrag. Daarnaast is ook een professionaliseringsaanbod voor leraren nodig. Deze basale randvoorwaarden zijn nog slechts beperkt aanwezig. Ook met het (doen) faciliteren van scholen kan de overheid sturen op verbetering van het burgerschapsonderwijs.

7. Afsluiting

Burgerschap is geen nieuwe opdracht voor het onderwijs. Zo gingen al de eerste Nederlandse onderwijswetten uit het begin van de negentiende eeuw uit van de verwachting dat onderwijs zou bijdragen aan nationale eenheid en kinderen de rechten en plichten gericht op maatschappelijke samenhang zouden leren, zoals vaderlandsliefde, verdraagzaamheid en gezagsgetrouwheid. Hoewel anders ingevuld (de opvoeding in deugden was gericht op bevestiging van de toenmalige standenmaatschappij) was bevordering van cohesie ook destijds een belangrijk onderwijsdoel (Boekholt & De Booy, 1987; Kruit-hof, 1990).

In de afgelopen decennia is de burgerschapstaak van het onderwijs - en zeker de aandacht daarvoor van de overheid - naar de achtergrond verdwenen. Tegen het eind van de vorige eeuw leidde een groeiend maatschappelijk onbehagen echter tot een hernieuwd appel op de vormende bijdrage van scholen, en dat is sindsdien niet veranderd (Dijkstra, 2012). Meer dan ooit doet de samenleving een appel op goed burgerschap en burgerschapsonderwijs. De diversiteit aan burgers met uiteenlopende achtergronden, opleiding, ambitie en identiteit, en vooral ook de groeiende tweedeling in de samenleving, maakt dat Kohnstamm's pleidooi voor het verbinden van democratie aan pedagogiek

nog steeds hoogst actueel is. De democratische rechtsstaat vraagt voortdurend bevestiging en onderhoud. Wie in een diverse samenleving opgroeit, moet bovendien leren omgaan met culturele verschillen en sociale spanningen, bruggen leren slaan naar anderen, en de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat niet alleen leren kennen maar ook leren onderschrijven.

Met het vastleggen van burgerschapsdoelen in 2006 zette de Nederlandse overheid een betekenisvolle stap. Maar vanwege de onderwijsvrijheid begeeft ze zich liever niet of weinig op het normatieve terrein. De burgerschapsopdracht figureert enkel als algemene doelbepaling in de sectorwetten; scholen hebben een 'inspanningsverplichting' zonder dat er sprake is van een (minimaal) resultaat dat gehaald moet worden. Zoals in het voorafgaande naar voren kwam, blijkt dat onvoldoende om tot effectief burgerschapsonderwijs te komen. De resultaten van de ICCS studie uit 2016 (Munniksmas et al., 2017) laten zien dat Nederlandse scholen relatief weinig aan burgerschap doen en de burgerschapscompetenties van veel leerlingen achterblijven bij die van leeftijdsgenoten in vergelijkbare landen. Ook zijn de verschillen tussen leerlingen uit gezinnen met hoger en lager opgeleide ouders, en tussen leerlingen in verschillende schooltypen vergelijkenderwijs groot. Deze resultaten onderstrepen het belang van een hernieuwde bepaling van het evenwicht tussen sturing en autonomie rond burgerschapsonderwijs.

Voor het verbeteren van het burgerschapsonderwijs heeft de overheid drie aangrijpingspunten: het formele curriculum, de school als oefenplaats voor burgerschap, en de bredere context waarin scholen hun burgerschapsopdracht gestalte geven. In een complex onderwijsstelsel met veel autonomie op decentraal niveau en veel organisaties die betrokken zijn bij de sturing van de onderwijspraktijk, moet de overheid dat doen op een manier die denkbaar, zichtbaar en - voor scholen - uitvoerbaar is (Waslander et al., 2018). De voorgenomen aanscherping van de wettelijke burgerschapsopdracht is een eerste, noodzakelijk stap. Het biedt scholen een (denk)kader waarbinnen meer concreet over

burgerschapsonderwijs kan worden gesproken en gewerkt, en een heldere, minimale norm waarop scholen zich kunnen richten en waarop ze bevestigd kunnen worden (Dijkstra & De la Motte, 2014).

Uit onderzoek tot nu toe blijkt dat het gevolgde onderwijs nog het meest samenhangt met het kennisaspect van burgerschap (bijv. Isac et al., 2014). Dit wil echter niet zeggen dat de invloed van scholen op houdingen en vaardigheden minder groot of afwezig is. Als scholen planmatig inzetten op het realiseren van de burgerschapsopdracht in de volle breedte, kan ook inzichtelijk worden wat het onderwijs kan betekenen voor de burgerschapsontwikkeling van jongeren. Dit vraagt niet alleen om een heldere opdracht, maar ook om ondersteuning bij de (eigen) invulling en uitvoering daarvan. Voorbeeld leerlijnen, inhouden en aanpakken, binnen en buiten het formele curriculum, ondersteuning van onderwijsontwikkeling door scholen en kennisorganisaties, evenals instrumenten om de leeropbrengsten zichtbaar te maken, zijn nodig. Op de maatschappelijke context waarin scholen hun burgerschapsopdracht gestalte moeten geven, is minder direct te sturen. De keuzevrijheid van ouders en het toenemend belang dat zij hechten aan schoolprestaties, hangen ontegenzeggelijk samen de groeiende sociale segregatie. Toch zou de overheid zich meer rekenschap kunnen geven van het feit dat grotere ongelijkheid in burgerschapsuitkomsten de prijs is die we betalen voor ons (extern) gedifferentieerde onderwijsstelsel.

Dat geldt evenzo voor het primaire belang van de borging van het voortbestaan van democratie en rechtsstaat, en de verantwoordelijkheid van de overheid voor borging van de kwaliteit van het onderwijs dat daaraan kan bijdragen. Hoewel de vanouds terughoudende opstelling waar het om waarden gaat een belangrijk uitgangspunt blijft, vraagt het essentiële belang dat gemeoid is met het voortbestaan van een vitale open en democratische samenleving om evenwicht tussen autonomie van scholen en gerichte overheidssturing van bevordering van de burgerschapscompetenties van jonge mensen.

Noten

- ¹ Om een zinvolle vergelijking mogelijk te maken hebben we er in navolging van Munniksma e.a. (2017) voor gekozen de bevindingen voor Nederland te spiegelen aan landen uit de ICCS studie die - net als Nederland - in de hoogste HDI-categorie (>.90) scoren. De Human Development Index (HDI) van de UNDP geeft een samengevat beeld van de levensstandaard, volksgezondheid en het opleidingsniveau van landen.
- ² Zo vroeg het toenmalige kamerlid Slob bij de behandeling van het wetsvoorstel Actief burgerschap en sociale integratie aandacht voor het belang van voldoende facilitering voor scholen bij de realisering van de burgerschapsopdracht (Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 16 juni 2005).
- ³ Met de onlangs gestarte (door het Ministerie van OCW gefinancierde) 'Burgerschapsagenda MBO 2017-2021' die de MBO Raad sinds eind 2017 uitvoert, lijkt daarin recent enige verandering te komen. Vanwege het globale karakter van de agenda en het ontbreken van duidelijke doelen en criteria waaraan de beoogde effecten kunnen worden getoetst, is echter niet goed te beoordelen welke bijdrage daarvan verwacht mag worden. Sinds begin 2019 ondersteunt het Ministerie van OCW ook op versterking van burgerschapsonderwijs gerichte activiteiten door de VO-raad. In hoeverre deze initiatieven een aanpassing zijn van de terughoudende opstelling van de overheid, is vooralsnog onduidelijk.

Literatuur

- Biesta, G.J.J. (2011). *Learning democracy in school and society*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Boekholt, P.Th.F.M., & Booy, E.P. (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Burns, T., & Köster, F. (Eds.) (2016). *Governing education in a complex world*. Paris: OECD.
- De Jong, W. (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945 - 1985*. Dissertatie. Radboud Universiteit Nijmegen.
- De Winter, M. (2004). *Opvoeding, onderwijs en*

- jeugdbeleid in het algemeen belang*. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch of fensief. Den Haag: WRR.
- De Winter, M. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding*. Amsterdam: SWP
- Dijkstra, A.B. (2005). Integratie en richtingscholen. In: S. Karsten & P. Slegers (red.), *Onderwijs en ongelijkheid: grenzen aan de maakbaarheid?* (pp.199-206). Antwerpen: Garant.
- Dijkstra, A.B. (2012). *Sociale opbrengsten van onderwijs*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Dijkstra, A.B., Geijssel, F., Ledoux, G., Van der Veen, I., & Ten Dam, G. (2014). Effects of school quality, school citizenship policy, and student body composition on the acquisition of citizenship competences in the final year of primary education. *School Effectiveness and School Improvement*, 26, 524-553.
- Dijkstra, A.B., & De la Motte, P.I. (Eds.) (2014). *Social Outcomes of Education. The assessment of social outcomes and school improvement through school inspections*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eckstein, K., Noack, P., & Gniewosz, B. (2012). Attitudes toward political engagement and willingness to participate in politics: Trajectories throughout adolescence. *Journal of Adolescence*, 35, 485-495.
- Ehren, M., & Dijkstra, A.B. (2014). Evaluation of social outcomes through school inspections. In: A.B. Dijkstra & P.I. de la Motte (Eds.), *Social Outcomes of Education. The assessment of social outcomes and school improvement through school inspections* (pp. 51-71). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Geboers, E., Geijssel, F., Admiraal W., & Ten Dam, G. (2013). Review of the Effects of Citizenship Education. *Educational Research Review*, 9, 158-173.
- Geijssel, F., Ledoux, G., Reumerman, R., & Ten Dam, G. (2012). Citizenship in young people's daily lives. Differences in citizenship competences of adolescents in the Netherlands. *Journal of Youth Studies*, 15, 711-729.
- Goethem, A., Van Hoof, A., Orobio de Castro, B., Van Aken, M., & Hart, D. (2014). The Role of Reflection in the Effects of Community Service on Adolescent Development: A Meta-Analysis. *Child Development*, 85, 2114-2130.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*. London: Routledge.
- Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau. Lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society Tilburg University.
- Inspectie van het Onderwijs (2016a). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016b). *De Staat van het Onderwijs 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Isac, M.M., Maslowski, R., Creemers, B., & Van der Werf, M.P.C. (2014). The contribution of schooling to secondary-school students' citizenship outcomes across Countries. *School Effectiveness and School Improvement*, 25, 29-63.
- Janmaat, J.G., Mostafa, T., & Hoskins, B. (2014). Widening the Participation Gap: The Effect of Educational Track on Reported Voting in England. *Journal of Adolescence*, 37, 473-482.
- Keating, A., Benton, T., & Kerr, D. (2011). Tracking the trends and transitions in young people's citizenship practices. *Educational Research*, 53, 223-235.
- Keating, A., Kerr, D., Benton, T., Mundy, E., & Lopes, J. (2010). *Citizenship education in England 2001-2010: young people's practices and prospects for the future: the eighth and final report from the Citizenship Education Longitudinal Study (CELS)*. Research Report DFE-RR059.
- Kohnstamm, Ph. (1914)[1981]. *Persoon en Samenleving. Opstellen over opvoeding en democratie*. Meppel: Boom.
- Kohnstamm, Ph. (1929). Staatspaedagogiek of persoonlijkheidspaedagogiek. In: Ph. Kohnstamm, *Individu en Gemeenschap* (pp.17-70). 's Gravenhage: Damens's Uitgevers Maatschappij.
- Kranendonk, M., Mulder, L., Thijs, P., Wanders, F., Ten Dam, G., Van der Meer, T., & Van de Werfhorst, H. (2019). *De ontwikkeling van democratische kernwaarden*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Kruithof, B. (1990). *Zonde en deugd in domineesland*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Ledoux, G., Eck, E. van, Heemskerck, I., Veen, A., & Sligte, H. (2014). *Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid*. Amsterdam:

- Kohnstamm Instituut.
- Leenders, H., Veugeliers, W., & De Kat, E. (2008). Teachers' views on citizenship education in secondary education in the Netherlands. *Cambridge Journal of Education*, 155-170.
- Leeuw, F.L. (2008). *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*. Maastricht: Maastricht University.
- Leune, H. (1997). Education as a gift of and for society. In: M.J. de Jong & A.C. Zijdeveld (Eds.), *The gift of society* (pp.171-183). Nijkerk: Enzo Press.
- Marzano, R.J. (2003). *What works in schools. Translating research into action*. Alexandria, VA: ASCD.
- Maslowski, R., Werf, M. P. C. V. D., Oonk, G. H., Naayer, H. M., & Isac, M. M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Groningen: GION.
- Maurissen, L. (2018). *Civic Engagement of Adolescents*. Dissertatie. KU Leuven.
- MBO-raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*. Woerden/Den Haag: MBO-raad/OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a). Wet van 9 december 2005, houdende opnemings () de verplichting van scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. *Staatsblad* 2005, 678. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b). *Memorie van Toelichting bij de 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*. Tweede Kamer 2004-2005, 29959 nr. 3.
- Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Van der Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nieuwelink, H., Boogaard, M., Dijkstra, A.B., Kuiper, E., & Ledoux, G. (2017). *Onderwijs in burgerschap: wat scholen kunnen doen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018a). *Advies Wetsvoorstel verduidelijkend burgerschapsopdracht in het fundamenteel onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018b). *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel*. Staat van Educatief Nederland 2018. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peschar, J., Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., & Ten Dam, G. (red.) (2010). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsopdracht*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Raad van State (2011). *Uitspraak in hoger beroep in het geding tussen de Stichting Islamitische Scholen Amsterdam en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Nr 201006801/1H2. Den Haag: Raad van State.
- Scheerens, J., & Bosker, R.J. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Elsevier.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., & Losito, B. (2010). *Initial findings from the IEA international civic and citizenship education study*. Amsterdam: IEA
- Taras, M. (2005). Assessment: Summative and Formative: Some Theoretical Reflections. *British Journal of Educational Studies*, 53, 466-478.
- Ten Dam, G., & Volman, M. (2003). A life jacket or an art of living. Inequality in social competence education. *Curriculum Inquiry*, 33, 117-137.
- Theisens, H., Hooge, E.H., & Waslander, S. (2016). Steering Dynamics in Complex Education Systems. An Agenda for Empirical Research. *European Journal of Education* 51, 463-477.
- Van Gunsteren, H. (2008). *Bouwen op burgers*. Amsterdam: Van Gennep.
- Vermeer, A.L.R. (1989). *Philipp A. Kohnstamm*. AO-reeks nr. 2270.
- Wagenaar, H., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2011). *Balans actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: Cito.
- Waslander, S. (2017). *Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society Tilburg University.
- Waslander, S., Hooge, E.H., Theisens, H.C., & Pater, C.J. (2018). *Steering in complex educa-*

tion systems; why similar aims can have dramatically different results. *Journal of Education Policy*, DOI: 10.1080/02680939.2018.1502895

Waslander, S., & C.J. Pater (2017). *Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society Tilburg University.

Werfhorst, H.G. van de, & Mijs, J.J.B. (2010). Achievement inequality and the institutional structure of educational systems: A comparative perspective. *Annual Review of Sociology*, 36, 407-428

WRR (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

school as a training place and the context in which schools promote citizenship. In an education system characterized by autonomy, the government must steer in a way that is conceivable, visible and feasible. This requires clear goals, insight into outcomes and support for schools.

Keywords: citizenship competences, citizenship education, democratic values, steering in education systems, The Netherlands

Auteurs

Anne Bert Dijkstra is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en tevens aan de Inspectie van het Onderwijs; hij schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. **Geert ten Dam** is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. **Sietske Waslander** is als hoogleraar werkzaam bij de Universiteit Tilburg.

Correspondentie: a.b.dijkstra@uva.nl

Abstract

Steering of citizenship education by the government? Between state pedagogy and personalistic pedagogy

Citizenship education in the Netherlands leaves much to be desired. The competences of students in secondary education lag behind those of peers in similar countries. We also see such differences between countries in citizenship education offered by schools. Dutch students indicate that schools pay relatively little attention to promoting citizenship, as do teachers and principals. This situation has been around for quite some time now. As a consequence of the general nature of the statutory obligation, it is unclear what is expected from schools. This calls for balance between school autonomy and steering in education. Three focal points are available to the government: the curriculum, the