

Burgerschap in beeld: verplichtingen en praktische implementatie

Sinds relatief korte tijd is 'de wettelijke burgerschapsopdracht' aan scholen aangescherpt. In de herziening van de nationale kerndoelen is burgerschap ook als een apart 'leergebied' benoemd. Dit O&O-artikel biedt schoolleiders inzicht in wettelijke eisen en praktische handvatten om hier mee om te gaan.

AUTEURS **ERIK MEESTER EN ANNEMIEKE KEERSMAEKERS**

Van politieke overwe- gingen naar nieuwe kerndoelen

In 2021 werd een wet aangenomen ter bevordering van het burgerschap binnen het primair en voortgezet onderwijs. De wet verplicht scholen om structureel en doelgericht aandacht te besteden aan burgerschap. De wetgeving was ingegeven door politieke overwegingen die mede voortkwamen uit de zorgen over de 'burgerschapsvaardigheden' van leerlingen. Onderzoek van de IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) zou aantonen dat het daar slecht mee gesteld was (zie kader).

Naar concretere kerndoelen

Het containerbegrip burgerschap werd in die wet destijds echter nog niet eenduidig gedefinieerd en ook niet uitgewerkt in concrete burgerschapsdoelen voor scholen. In het onderwijsveld zelf leidde deze wet in de praktijk nauwelijks tot verandering. Daarom gaf het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in 2022 de opdracht aan de SLO (Stichting Leerplan Ontwikkeling) om een set kerndoelen voor burgerschap op te stellen. De bedoeling hiervan was om meer helderheid over de gewenste leeruitkomsten van de leerlingen te bieden, en daarmee meer richting te geven aan het concrete onderwijsaanbod dat scholen op basis van die wet uit 2021 moeten realiseren. De publicatie van hun conceptkerndoelen voor burgerschap volgde in maart 2024 en is via de website van de SLO te downloaden.

Drie domeinen: een kader voor burgerschapsvorming

De conceptkerndoelen voor burgerschap van maart 2024 waren ingedeeld in drie domeinen: schoolcultuur (A), samenleving en democratie (B) en maatschappelijke vraagstukken (C). Domein A bevatte maar één kerndoel, een zogenoemd aanbodsdoel: 'De school zorgt voor een democratische schoolcultuur.' Dat betekent dat je moet kunnen aantonen dat je daar dus 'iets aan doet'.

Het gaat bijvoorbeeld over:

- zorgen voor een veilige schoolomgeving met aandacht voor diversiteit en inclusie;
- aanbieden van activiteiten die de betekenis van democratische waarden laten zien;
- samen met leerlingen vormgeven van een democratische cultuur.

Onderzoek van de IEA

Het gaat hier om het zogenaamde ICCS-onderzoek (*International Civic and Citizenship Education Study*) dat één keer in de vijf jaar plaatsvindt. Na nadere bestudering van dit onderzoek blijkt overigens dat hierbij helemaal geen 'vaardigheden' zijn getoetst. Wat blijkt wel? Leerlingen blijken in ons land relatief weinig te weten over de inrichting van onze maatschappij, democratie en rechtsstaat. Dat kan worden aangeduid als 'burgerschapskennis'. Deze kennis werd gemeten met een kennistoets en schiet bij Nederlandse leerlingen dus tekort. Maar deze kennis was al in 2006 onderdeel van de wettelijke kerndoelen en is in die zin niet nieuw. Kerndoel 36 viel onder 'Oriëntatie op jezelf in de wereld' – wat men vroeger de zaakvakken noemde – en luidde: 'De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger.'

Wat bleek nog meer? Leerlingen in Nederland denken relatief minder positief over bijvoorbeeld gelijke rechten voor mannen, vrouwen en etnische groepen, het belang van samenwerking in Europa, onze maatschappelijke instituties, enzovoort. Dit noemt men opvattingen. Deze opvattingen werden gemeten met vragenlijsten. Maar: die opvattingen, daar gaat de overheid in Nederland helemaal niet over, en de vrijheid om die persoonlijke opvattingen te delen zijn ook beschermd door artikel 7 in de Grondwet.

Uit onderzoek van OCW bleek dat dit geen concrete onderwijsinhoudelijke doelstellingen waren, en dit kerndoel juridisch helemaal niet zou kunnen standhouden. In september 2024 liet SLO in een addendum optekenen dat dit eerste conceptkerndoel daarom komt te vervallen.

Domein B bevatte vier kerndoelen die gericht waren op kennis en 'vaardigheden' (die hier tussen aanhalingstekens staan, omdat het veelal gaat over aanduidingen zoals: inschatten, afwegen, verkennen, oriënteren en reflecteren). Kerndoel 2 luidde: 'De leerling handelt respectvol vanuit kennis over een diverse samenleving.' Dit betrof dus een beheersingsdoel: je moest als school kunnen aantonen dat leerlingen dit 'handelen' beheersen. Qua kennis ging het

daarbij bijvoorbeeld over:

- hoe de grondwet diversiteit in geloofs- en levensovertuiging, politieke voorkeur, afkomst, gender, seksuele oriëntatie en beperkingen beschermt;
- de ontwikkeling en de betekenis van de democratische waarden vrijheid, gelijkheid en solidariteit;
- taken, rollen, rechten en plichten van burgers in de samenleving.

En dus 'vaardigheden' zoals:

- inschatten en bespreken van situaties die racistisch, discriminerend of stereotyperend zijn;
- verkennen van en reflecteren op de eigen offline en online identiteit in relatie tot anderen.

Maar uit het onderzoek van OCW bleek dat de overheid het respectvol handelen en uitingen van leerlingen niet kan of mag controleren of reguleren. In het eerdergenoemde addendum staat dus

ook dat kerndoel 2 daarom wordt aangepast naar 'De school bevordert de respectvolle omgang van leerlingen met diversiteit in de samenleving'. Het gebruik van het werkwoord 'bevorderen' verandert het van een beheersingsdoel naar een aanbodsdoel. Hetzelfde geldt voor kerndoel 3: 'De leerling geeft aan hoe diens handelen verbonden is met democratische waarden.' De school moet in beleidsdocumenten verantwoorden dat het daar 'iets mee doet'.

Domein C bevatte wederom maar één kerndoel: 'De leerling weegt af welke mogelijkheden die heeft om ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken te handelen.' Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het:

- benoemen welke belangen en perspectieven een rol spelen binnen actuele, maatschappelijke en planetaire vraagstukken;
- uitdrukken van persoonlijke idealen en opvattingen.

Burgerschapsdoelen in de schoolpraktijk

Hoe deze (deels alweer aangepaste) conceptkerndoelen ook worden beschouwd: ze zullen naar alle waarschijnlijkheid niet heel erg verschillen van de definitieve kerndoelen, waar scholen uiteindelijk mee te maken zullen krijgen. Dus hoe kan een school deze kerndoelen het best concreet vormgeven in de praktijk? Binnen het NMI heeft een groot team zich de afgelopen jaren over die vraag gebogen voor de ontwikkeling van een nieuwe lesmethode voor wereldoriëntatie en taal: Wetenswaardig. Wetenswaardig is een compleet uitgewerkte lesmethode voor leraren in het primair onderwijs.



Twee van de 30 gethematiseerde lesboeken van de lesmethode Wetenswaardig.

De lesmethode bestaat uit 30 gethematiseerde lesboeken waarmee leraren hun leerlingen van groep 4 t/m 8 klassikaal kunnen inleiden in de vakgebieden geschiedenis, aardrijkskunde, biologie, techniek en taalbeschouwing. Met behulp van de gedegen algemene kennisbasis die leerlingen hiermee opdoen ontwikkelen zij tegelijkertijd hun woordenschat en taalvaardigheden: begrijpend lezen, spreken en schrijven.

Wetenswaardig stelt burgerschapskennis centraal

In de lesmethode Wetenswaardig is gekozen voor een zakelijke benadering van burgerschapsvorming. Dat wil zeggen dat de nadruk ligt op het inzichtelijk maken van burgerschapskennis en vaardigheden, in tegenstelling tot het moraliseren (c.q. een bepaalde burgerschapsideologie aanleren), omdat de juridische problemen die daarmee gepaard gaan al te voorzien waren.

Elk thema van de lesmethode bevat dus in ieder geval één les – maar vaak meerdere lessen – om elementaire burgerschapskennis over te brengen (zie voorbeelden daarvan in tabel 1). Er zijn ook thema's die vrijwel geheel in het teken staan van burgerschapskennis, zoals 'Grenzen en staatsinrichting' en 'Identiteit en geestelijke stromingen'.

Al met al geven deze thema's, in combinatie met de burgerschapslessen in de andere thema's, mooi invulling aan alle onderwijsinhoudelijke conceptkerndoelen onder domein B.

Maatschappelijke vraagstukken in elk thema

Maar elk thema bevat ook minimaal één les waarin leerlingen bekend raken met verschillende opvattingen over een maatschappelijk vraagstuk dat rond het betreffende thema speelt. Deze geven mooi invulling aan het conceptkerndoel onder maatschappelijke vraagstukken (domein C). De leerlingen worden in deze lessen geholpen om zowel hun mogelijkheden tot eigen oordeelsvorming, als hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op hun omgeving, te versterken. Wat leerlingen uiteindelijk van de maatschappelijke vraagstukken vinden, en hoe zij hun eigen burgerschap invullen, bepalen zij helemaal zelf.

Bouwen op bestaande fundamente

Met deze analyse kan gezegd worden: de 'aangescherpte' burgerschapsopdracht is weinig nieuws onder de zon. Met gegede en doelgericht onderwijs in de vakken geschiedenis en aardrijkskunde – waar de nodige burgerschapskennis in verwerkt is –, plus een gezonde schoolcultuur met ruimte voor debat en eigen meningsvorming, biedt elke school een solide basis aan leerlingen. Bouw daarom verder op deze bestaande fundamente. Bestudeer de 'nieuwe' conceptkerndoelen dus goed met het schoolteam en kijk dan eerst wat je als school al concreet doet op het gebied van wereldoriëntatie. Kijk pas daarna naar wat er nog beter of nog meer zou kunnen.



Debatregels

Tip: bespreek de regels tijdens het debatteren. Bijvoorbeeld:

- Onderbouw je mening met argumenten (op basis van je kennis uit dit thema).
- Laat elkaar uitpraten (praat niet door elkaar heen).
- Ga staan als je iets wil zeggen en spreek luid en duidelijk.
- Reageer op elkaar en gebruik daarbij volledige zinnen.

Debat

We gaan nu een debat voorbereiden over de demonstraties van Extinction Rebellion uit het krantenbericht. In een debat wordt een stelling verdedigd (als je het ermee eens bent) of bestreden (als je het er niet mee eens bent).



De stelling is: demonstreren mag alleen op plekken waar niemand er last van heeft.



Vertel aan je schoudermaatje:

1. Wat zijn de voordelen van demonstraties op plekken waar niemand er last van heeft? Geef voorbeelden.
2. Wat zijn de nadelen van demonstraties op plekken waar niemand er last van heeft? Geef ook hierbij voorbeelden.



Schrijfpdracht:

- Schrijf ter voorbereiding op het debat de belangrijkste woorden uit je voor- en tegenargumenten op.

- Maak viertallen en geef elke leerling een nummer.
- Leerling 1 en 2 zijn het eens met de stelling (voorstanders).
- Leerling 3 en 4 zijn het oneens met de stelling (tegenstanders).

We gaan nu stapsgewijs het **debat** voeren.

1. Leerling 1 begint met het verdedigen van de stelling en leerling 2 vult aan.
2. Leerling 3 bestrijdt de stelling en leerling 4 vult aan.
3. Leerlingen reageren op elkaars argumenten.

In elk thema van de lesmethode Wetenswaardig gaan de leerlingen minimaal één keer in debat over een maatschappelijk vraagstuk.

Voorbeelden van lesdoelen burgerschapskennis	Voorbeelden van maatschappelijke vraagstukken
Leerlingen kunnen uitleggen hoe zij beschermd worden door het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.	Wat zijn de grenzen van het demonstratierecht?
Leerlingen kunnen uitleggen wat de rol van de provincie is bij de aanleg van bruggen en wegen.	Wegen de voordelen van mijnbouw op tegen de nadelen ervan?
Leerlingen kunnen uitleggen hoe de rechtspraak zich ontwikkelde van de middeleeuwen tot nu.	Moet de jeugd beschermd worden tegen overmatig smartphonegebruik?
Leerlingen kunnen uitleggen wat de trias politica is en hoe die in de praktijk werkt.	Hoe moet er worden omgegaan met vluchtelingen die naar ons land komen?

Voorbeelden van lesdoelen en maatschappelijke vraagstukken in Wetenswaardig.

Burgerschap op basisschool De Pijlstaart

Michiel Duffels, directeur van basisschool de Pijlstaart in hartje Utrecht over de nieuwe conceptkerndoelen:

“Schoolcultuur (domein A), dat dus eigenlijk al is komen te vervallen, vraagt om een totale schoolaanpak die verder reikt dan de inzet van een lesmethode. De geest van de aangescherpte wettelijke opdracht is dat de school wordt gezien als samenleving in het klein, waarin leerlingen een gewogen stem hebben en veilig kunnen oefenen met burgerschapsvaardigheden. Een school zou daarbij concreet kunnen denken aan het instellen van een leerlingenraad, het schrijven van bezwaarschriften aan de gemeente of het organiseren van een demonstratie. Ten aanzien van het ‘bevorderen van respectvolle omgang’ zou je als team kunnen inzetten op een cultuur waarin leerlingen voortdurend (hopelijk ethisch, respectvol en inclusief) voorbeeldgedrag van het reeds volwassen onderwijspersoneel ervaren. We doen bijvoorbeeld ook veel aan het stimuleren van ouderbetrokkenheid en houden acties voor ouders die wat minder te besteden hebben.

Voor domein B en C gebruiken wij de lesmethode Wetenswaardig, maar deze vullen we zelf ook aan met bijvoorbeeld excursies naar gebedshuizen van verschillende religies en musea. Je kunt ook een instelling als ProDemos bezoeken in Den Haag. Deze excursies zijn ook echt inhoudelijk gekoppeld aan de thema’s van Wetenswaardig, en dus curriculumgeoriënteerd (in tegenstelling tot activiteitgericht). Natuurlijk besteden we ook aandacht aan belangrijke vieringen uit verschillende culturen.

Om de beheersing van onze leerlingen inzichtelijk te maken archiveren we alle antwoordenbladen van de kennisquizen en de eindopdrachten uit Wetenswaardig. In een zogenoemde thema-evaluatie beschrijven mijn leraren hun analyse van deze ‘bewijsstukken’ en welke acties zij daaraan verbinden. Dit stimuleert onszelf om deze toetsmomenten ook echt formatief in te zetten en zorgt ervoor dat we ook echt concreet verantwoording kunnen afleggen tegenover bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs.”

Publicatiegegevens

Meester, E., & Keersmaekers, A. (2025). Burgerschap in beeld. *De Liniaal*, december 2025. Nederlands Mathematisch Instituut.

Correspondentie

erik.meester@ru.nl