

# Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs

EEN VERKENNING

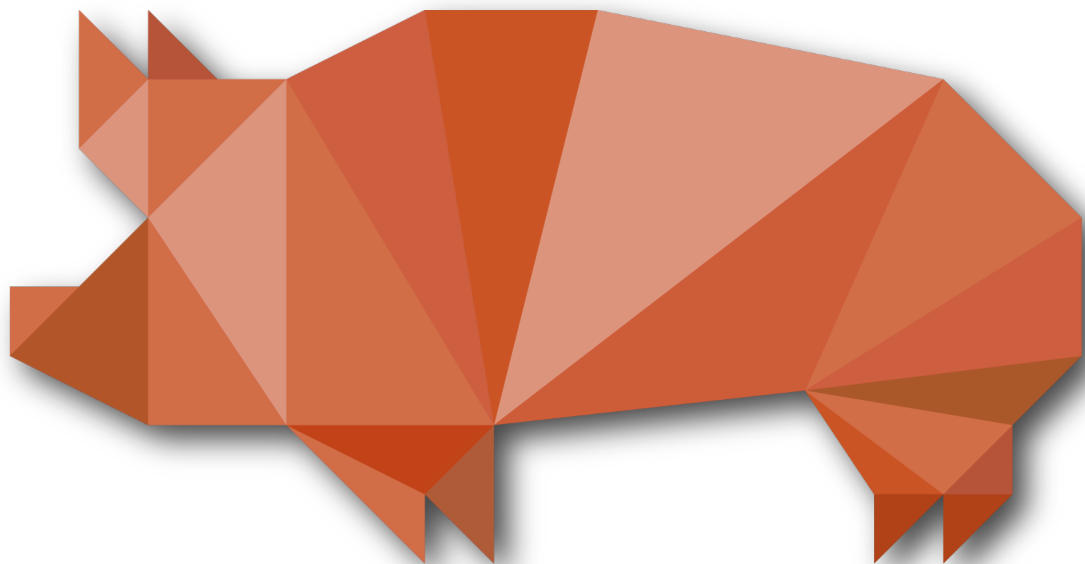
November 2016

Dr. Bram Eidhof

Dr. Albert Jan Kruiter

Instituut voor Publieke Waarden





**“I AM FOND OF PIGS. DOGS LOOK UP TO US.  
CATS LOOK DOWN ON US. PIGS TREAT US AS EQUAL”  
- W.L.S. CHURCHILL**

# 1. Inleiding

Burgerschapsonderwijs heeft de aandacht als nooit tevoren. De magere 3 Kamervragen en 2 regeringsbrieven die er tussen 2006 en 2011 aan werden gewijd, zijn er tussen 2011 en nu respectievelijk 23 en 37 geworden. Toch is daar nog weinig van te merken in de klas.

Zo laat Margalith Kleijwegt in de rapportage *2 werelden, 2 werkelijkheden?* zien dat het aantal extreme uitlatingen van leerlingen toeneemt. Hakenkruizen in de lift. Meisjes die beweren dat de aanslagen in Parijs in scène zijn gezet. Docenten die zich geen raad weten met klassikale discussies over maatschappelijk controversiële onderwerpen. Hoewel Kleijwegt's rapportage niet op representatief onderzoek is gestoeld, bevestigt onderzoek van SLO & Diversion het beeld dat racistische uitingen en (inter)etnische spanningen toenemen (SLO & Diversion, 2016). Ook de Onderwijsraad en de Inspectie van het Onderwijs stellen dat burgerschapsonderwijs nog altijd weinig systematische en structurele aandacht ontvangt:

*“De Inspectie stelt keer op keer vast dat het burgerschapsonderwijs weinig planmatig is, dat concrete leerdoelen ontbreken en dat onduidelijk is in hoeverre het onderwijs aansluit bij wat leerlingen nodig hebben.”*

- Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsjaarverslag 2014-2015 (2016)

*“De raad constateert dat de ontwikkeling en implementatie van burgerschapsonderwijs een complexe opgave voor scholen blijkt. Er zijn nog weinig bewezen effectieve methoden en instrumenten voorhanden en de wetgeving is onduidelijk.”*

- Onderwijsraad, Verder met burgerschap in het onderwijs (2012)

Bovendien scoren Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen onder de maat wanneer het gaat om burgerschapskennis en uitkomsten zoals houdingen ten opzichte van immigranten. Tegelijkertijd wordt het belang van goed burgerschapsonderwijs breed onderschreven, zowel door beleidsmakers, schoolbestuurders als ouders en leerlingen. En neemt de urgentie toe. Wat is er nodig om de huidige impasse te doorbreken? In dit essay verkennen we waarom de ontwikkeling van het Nederlandse burgerschapsonderwijs stagneert in het reguliere primair en voortgezet onderwijs, met bijzondere aandacht voor consensusdoelen.

## 2. Impasses

De stagnerende ontwikkeling en uitvoering van het Nederlandse burgerschapsonderwijs valt te herleiden tot impasses op de volgende vier gebieden: prioriteit, professionaliteit, effectiviteit en normativiteit. Om stagnatie om te zetten in ontwikkeling zijn doorbraken op de afzonderlijke gebieden noodzakelijk, maar niet voldoende. Daar is voortgang op alle gebieden voor nodig. We lichten eerst iedere impasse toe, om ze vervolgens kort in samenhang te belichten.

### *Impasse I: prioriteit*

Het burgerschap van leerlingen ontwikkelen is tot op heden een wettelijke inspanningsplicht, met een vrije invulling. Kortom, wat een school precies onder (goed) burgerschap verstaat is niet aan kaders gebonden. De Inspectie van het Onderwijs heeft weliswaar ter toetsing een aantal basiswaarden van de democratische rechtsstaat geformuleerd, maar zelfs wanneer een school zich afkeert van de democratische maatschappij is deze op grond van wetgeving moeilijk te beïnvloeden, zoals de casus As Siddieq laat zien. Daarin stelt de Raad van State dat scholen niet verplicht zijn om aandacht besteden aan de 'openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is' en 'de basiswaarden van de democratische rechtstaat'.<sup>1</sup> De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt scholen niet sterk op de mate van inspanning die wordt gepleegd of de kwaliteit van het gerealiseerde burgerschapsonderwijs, en laat oordelen over burgerschapsonderwijs niet of amper meewegen in het algemene kwaliteitsoordeel van een school.

As Siddieq gaf destijds aan de huidige wetgeving dermate vaag te vinden dat er 'geen specifieke doelen kunnen worden afgeleid waaraan scholen zouden moeten voldoen.' Veel welwillende PO-scholen delen die mening. Zo stelt de PO-raad dat scholen een 'grote vrijheid bij de invulling van hun burgerschapstaak' kennen, en dat zowel leraren als schoolleiders 'signalen [geven] dat zij te weinig richting en houvast vinden in het formele curriculum in de huidige vorm.'<sup>2</sup>

Ten slotte kent burgerschapsonderwijs geen eindtermen of status als vak. Dat maakt het kwetsbaar. Of, zoals een schoolleider het onlangs formuleerde: 'Burgerschapsonderwijs is bij ons zeker een prioriteit. De 13e prioriteit, om precies te zijn.' In tijden waarin scholen *curriculum overload*<sup>3</sup> ervaren, staan onderwijsdoelen die geen formele prioriteit kennen al snel onder druk. Zonder eindtermen of status als vak, zonder duidelijke wettelijke definitie, zonder gewicht in het algemene kwaliteitsoordeel van de Inspectie van het Onderwijs en met een vrij in te vullen inspanningsverplichting is er sprake van geen of weinig formele prioriteit.

<sup>1</sup> De uitspraak is te raadplegen op <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=54253>

<sup>2</sup> Zie <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/scholen-moeten-meer-planmatig-werken-aan-burgerschapsonderwijs>

<sup>3</sup> National Council for Curriculum and Assessment. (2010). *Curriculum Overload in Primary Schools: An overview of national and international experiences*. Dublin: NCCA.

### *Impasse II: professionaliteit*

Zelfs wanneer scholen prioriteit geven gegeven aan burgerschapsonderwijs ontbreekt het op dit vlak aan professionaliteit in de onderwijsinfrastructuur. Docenten geven vrijwel allemaal aan geen of nauwelijks training te hebben ontvangen voor het bespreken van maatschappelijke controversiële onderwerpen met de klas. De meeste docenten waarderen het belang van burgerschapsonderwijs en professionele ontwikkeling op dit vlak. Toch voelen ze zich daar in meerderheid onvoldoende toe uitgerust.<sup>4</sup>

Het meeste lerarenopleidingen en pabo's besteden vooralsnog slechts beperkt aandacht aan burgerschapsonderwijs, en ontberen de expertise om leraren goed op te leiden in het ontwikkelen van burgerschapscompetenties.<sup>5</sup> Er is daarmee op dit moment weinig infrastructuur om expertise over burgerschapsonderwijs (e.g., kennis over werkzame mechanismes, kennis over technieken die ingezet kunnen worden bij het voeren van discussies over controversiële maatschappelijke onderwerpen of het oplossen van conflicten) aan docenten in opleiding of docenten die reeds werkzaam zijn in het onderwijs over te dragen. Eenzelfde situatie geldt voor schoolleiders, terwijl die een belangrijke rol hebben bij incidenten (zoals bedreigingen, racistische uitingen, en bijbehorende sancties).

Aangezien het primair onderwijs typisch een vaste leerkracht heeft per klas, richten PO-burgerschapsprogramma's als de Vreedzame School zich op alle docenten. De ervaring leert dat dat in zekere zin ook nodig is in het voortgezet onderwijs: enerzijds omdat maatschappelijke discussies zich soms spontaan en in iedere les kunnen manifesteren (zoals na aanslagen), anderzijds omdat leerlingen anders geneigd zijn om algemene burgerschapswaarden of -normen als docent-specifiek te interpreteren. Tegelijkertijd blijven er specialisten nodig om aan alle professionele eisen te voldoen.<sup>6</sup>

### *Impasse III: effectiviteit*

Omdat veel scholen zelf onvoldoende expertise in huis hebben, schakelen ze externe partijen en programma's in. Over de effectiviteit van die programma's is weinig bekend. Sterker nog: ook veelgebruikte methodes en populaire partijen evalueren zich niet of onvoldoende op effectiviteit. Diezelfde methodes en partijen baseren zich bij de ontwikkeling van hun activiteiten niet of nauwelijks op door onderzoek geïdentificeerde werkzame mechanismen.

Daarnaast evalueren scholen zichzelf typisch niet op de effectiviteit van hun aanpak en maken ze hun opbrengsten niet inzichtelijk. Zonder deze kwaliteitszorg tasten docenten bij de doorontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in het duister. Werkt onze huidige aanpak? Zette dat extra project zoden aan de dijk? Zonder de resultaten op enige wijze inzichtelijk te maken, ontbreekt een basale *feedback loop*, en daarmee de mogelijkheid om het

---

<sup>4</sup> Zie onder meer Willemse, T. M., Ten Dam, G., Geijssels, F., Van Wessum, L., & Volman, M. (2015). Fostering teachers' professional development for citizenship education. *Teaching and Teacher Education*, 49(1), 118-127.

<sup>5</sup> Zo blijkt uit interviews met docenten, lerarenopleidingen en pabo's.

<sup>6</sup> Radstake, H., & Leeman, Y. (2010) Guiding discussions in the class about diversity. *Intercultural Education*, 21(5), 429-442.

burgerschapsonderwijs door te ontwikkelen. Terwijl de mogelijkheden om burgerschapsonderwijs te meten er wel degelijk zijn.<sup>7</sup>

Voor het doorbreken van zowel de prioriteits-, professionaliteits- als de effectiviteitsimpasse is een duidelijke definitie van burgerschap(sonderwijs) noodzakelijk. Anders blijft het onduidelijk waar prioriteit aan moet worden gegeven, waarin docenten en schoolleiders zouden moeten worden opgeleid, of op welke uitkomsten externe of interne programma's kunnen worden geëvalueerd. Het definiëren van burgerschap is een normatieve kwestie.

### *Impasse IV: normativiteit*

De eerste duidelijke burgerschapsopdracht werd begin negentiende eeuw aan het onderwijs gegeven, nadat de strijd tussen de federalisten en de unitariërs in het voordeel van die laatste groep beslecht werd. Het onderwijs werd geïnstrueerd om leerlingen van jongs af aan vaderlandsliefde en andere nationale deugden bij te brengen.<sup>8</sup> Hoewel het een duidelijke opdracht betrof, was deze ook destijds niet geheel oncontroversieel.

De normativiteit die inherent is aan het definiëren van goed of wenselijk burgerschap heeft het debat over burgerschapsonderwijs vaak doen stagneren. Sociaal-democraten die solidariteit als belangrijke burgerschapswaarde voorstelden. Religieuze partijen die tegen iedere vorm van staatsbemoediging waren wanneer het om burgerschapsonderwijs gaat. In de afgelopen decennia verzandde discussie over burgerschapsonderwijs telkens in vermeende waardetegenstellingen.<sup>9</sup> Zo worstelen verschillende partijen met de normatieve aspecten van burgerschapsonderwijs:

1. Politieke partijen die in de Tweede Kamer voorstellen deden om goed burgerschap beter te definiëren en de ontwikkeling ervan tot een taak van het onderwijs te maken zijn in de afgelopen eeuw stevast teruggedreven door andere politieke partijen, omdat die definities als te (partij)politiek gekleurd of als staatsindoctrinatie werden gezien (De Jong, 2014).
2. Veel scholen hebben vrij algemene visies op burgerschap (Inspectie van het Onderwijs), terwijl er tegelijkertijd vrees is voor ongewenst sterke beïnvloeding van leerlingen op waardengedreven scholen, in het bijzonder wanneer deze waarden haaks staan op de fundamentele waarden van onze democratische rechtsstaat.
3. Docenten willen vaak volledig neutraal blijven, en noemen maatschappelijke en politieke betrokkenheid stimuleren het minst frequent als belangrijk burgerschapsdoel. Ze geven daarnaast aan zich onvoldoende uitgerust te voelen om maatschappelijke controversiële onderwerpen te bespreken in de klas.<sup>10</sup>

Zo liggen er verschillende risico's op de loer. Een specifieke en veelomvattende nationale definitie van burgerschap doet onvoldoende recht aan behoeften en waarden van lokale en/of

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld Daas, R., Ten Dam, G. & Dijkstra, A.B. (2016). *Contemplating modes of assessing citizenship competences*. Studies in Educational Evaluation.

<sup>8</sup> Dekker, R. (2006), *Tot burgerschap en deugd. Volksopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum: Verloren).

<sup>9</sup> De Jong, W. (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985*.

<sup>10</sup> Eidhof, B.B.F. (2016). *Influencing Youth Citizenship*.

levensbeschouwelijke aard. Anderzijds leidt een vage definitie van burgerschap op landelijk niveau tot problemen bij de uitvoering van beleid, omdat lerarenopleidingen en scholen dan te weinig richting en houvast ervaren (PO-raad, 2015). Soortgelijke risico's manifesteren zich op schoolniveau, van het risico op 'schoolse indoctrinatie' tot de naïeve veronderstelling dat leerlingen hun burgerschap spontaan zullen ontdekken en ontwikkelen.

Een doorbraak in de normatieve discussie is niet afdoende voor stevig en waardevol Nederlands burgerschapsonderwijs. Daar zijn ook investeringen in de prioriteit, professionaliteit en effectiviteit van het Nederlandse burgerschapsonderwijs voor nodig. Een duidelijke visie zonder een vaardige docent strandt immers tussen bestuurskamer en klaslokaal. Toch is een doorbraak in de discussie over de normatieve aspecten van burgerschap een voorwaarde voor het verhelpen van de andere drie impasses. Daarom verkennen we hier een oplossingsrichting voor het verhelpen van deze normatieve impasse.

# 3. Voorbij schijn- tegenstellingen

In discussies en debatten over burgerschapsonderwijs wordt vaak een beroep gedaan op argumenten die op verschillende waarden stoelen. Het gaat typisch om de volgende drie waarden, die als ontwerpprincipes kunnen fungeren:

## *1. Het algemeen democratisch belang*

Het algemeen democratisch belang is datgene dat in ons aller democratisch belang is, in tegenstelling tot zaken die louter het individueel, groeps- of organisatiebelang dienen. In meest generieke zin wordt het algemeen democratisch belang bevorderd door een democratische cultuur (met democratisch toegeruste burgers en organisaties) en een democratische structuur (met onder meer vrije verkiezingen). Tezamen zorgen zij ervoor dat de democratische rechtsstaat haar functies kan blijven uitoefenen (zie paragraaf 4 voor een beschrijving van deze functies). Het algemeen democratisch belang wordt in discussies en debatten gebruikt als argument voor een nationaal bepaalde kern van burgerschapsonderwijs, omdat dan iedere leerling voldoende uitgerust is om aan de democratische samenleving deel te nemen en deze mede vorm te geven.

## *2. De vrijheid van onderwijs*

De vrijheid van onderwijs stelt dat iedereen een school op mag richten, en dat deze publieke bekostiging kan ontvangen mits er aan kwaliteitseisen wordt voldaan. Dit recht biedt de vrijheid om een algemeen bijzondere, bijzondere, of openbare school op te richten. De bijzondere scholen geven les vanuit een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, en mogen van docenten en leerlingen eisen om een bepaalde godsdienst of geloofsovertuiging te hebben en mogen bepaalde religieuze kledij (zoals hoofddoekjes in een katholieke school) verbieden. Dat is niet strikt aan scholen met een religieuze inslag voorbehouden. Zo gebruikt een onlangs opgerichte school in Amsterdam de humanistische grondslag om indien nodig leerlingen te kunnen verwijderen wanneer ze niet actief tolerant zijn (e.g., de geaardheid van homoseksuele medeleerlingen niet accepteren).

## *3. De autonomie van het kind*

De autonomie van het kind is een waarde die gaat over het zelfstandig handelen en het zich zelfstandig ontwikkelen van het kind, of de leerling, in een onderwijscontext. In verschillende verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, wordt uiting gegeven aan de erkenning van het recht van het kind op autonomie. Tegelijkertijd worden kinderen niet autonoom geboren, en zijn kinderen naarmate ze jonger zijn ook eenvoudiger beïnvloedbaar. Als gevolg daarvan hebben ouders en scholen een belangrijke verantwoordelijkheid om de autonomie van kinderen te ontwikkelen. Deze taak kan op



gespannen voet staan met de wens van ouders, een school of een gemeenschap om de leerling een enkelvoudig beeld over het goede leven te geven, of het verlangen dat een leerling zich daar aan conformeert. Met andere woorden, wanneer er groeps-, ouderlijke, of schoolse dwang is, kan dat de autonomie van een kind beperken.

We illustreren eerst in de volgende sectie de risico's van een eenzijdige nadruk op een van deze drie ontwerpprincipes, om vervolgens de argumenten te presenteren waarmee ze met elkaar in balans kunnen worden gebracht. Een dergelijke balans is niet alleen maatschappelijk wenselijk; maar is ook noodzakelijk voor het verkrijgen van breed politiek draagvlak.

#### RISICO'S VAN EEN EENZIJDIGE NADRUK OP HET ALGEMEEN DEMOCRATISCH BELANG

Wanneer we slechts het algemeen democratisch belang van burgerschapsonderwijs centraal stellen in de definiëring van goed burgerschap, kan dat op de volgende manieren stagneren of tot ongewenste uitkomsten leiden:

1. Wanneer er een partijpolitieke invulling wordt gegeven aan een nationale definitie van goed burgerschap, zal dat geen duurzame definitie zijn, omdat coalities wisselen in Nederland. Belangrijker nog: het zal tot het verwijt van staatsindoctrinatie leiden, omdat een partijpolitieke invulling niet noodzakelijkerwijs op breed draagvlak kan rekenen onder de Nederlandse bevolking.
2. Wanneer er een te specifieke nationale invulling wordt gegeven aan de definitie van goed burgerschap, is er geen ruimte voor scholen of leerlingen is om zelf aanvullende burgerschapswaarden en -doelen te definiëren. En kan geen recht worden gedaan aan lokale, groepsspecifieke of individuele waarden en uitdagingen. Terwijl democratisch burgerschap ook intrinsieke betrokkenheid van (jonge) burgers vereist.
3. Tegelijkertijd is het burgerschapsonderwijs ook kwetsbaar zonder enige of een onvoldoende duidelijke nationale invulling. Dan ervaart het onderwijs een gebrek aan richting en houvast, en blijft de invulling ervan vrijblijvend (PO-raad, 2015).

Met andere woorden, een beroep op het algemeen democratisch belang heeft een grotere kans van slagen wanneer een duidelijke, niet-partijpolitieke en nationale kern aan burgerschapsdoelen of -uitkomsten wordt geformuleerd.

#### RISICO'S VAN EEN EENZIJDIGE NADRUK OP DE VRIJHEID VAN ONDERWIJS

Wanneer vooral de waarde vrijheid van onderwijs wordt benadrukt, liggen er tevens risico's op de loer. En wel de volgende:

1. Scholen en docenten die een 'neutrale' positie ten opzichte van burgerschap en maatschappelijke discussies in willen nemen zullen geneigd zijn om discussies over

maatschappelijk controversiële onderwerpen uit de weg te gaan.<sup>11</sup> Of ieder standpunt in een discussie als een van vele waarheden behandelen, terwijl een kritische behandeling van de onderbouwing van een standpunt ook onderdeel van het democratische proces is. Daarmee verzuimen ze om intellectuele deugden en waardering voor de fundamentele waarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat (zie volgende paragraaf) bij leerlingen te ontwikkelen.

2. Scholen die zelf een sterk normatieve en specifieke definitie van goed burgerschap hanteren (bijvoorbeeld vanuit een religieus of ander levensbeschouwelijk perspectief) lopen enerzijds het risico beticht te worden van schoolse indoctrinatie en groepsdwang, en lopen anderzijds het risico om leerlingen onvoldoende voor te bereiden op het functioneren in een democratische samenleving bestaande uit burgers met andere en zeer diverse perspectieven op de samenleving en goed burgerschap. Met andere woorden, leerlingen die op school consequent met dezelfde specifieke ideeën over de samenleving en goed burgerschap worden geconfronteerd, zijn niet noodzakelijkerwijs goed voorbereid op omgang met de pluriformiteit van de samenleving buiten de eigen school of gemeenschap. Terwijl dat wel in het algemeen democratisch belang is.

Met andere woorden, als scholen met een beroep op de vrijheid van onderwijs volledig verantwoordelijk worden gemaakt voor de invulling van burgerschapsonderwijs, is dat kwetsbaar om twee redenen. Enerzijds omdat daarmee ook de vrijheid wordt gegeven om weinig tot geen invulling aan burgerschapsonderwijs te geven. Anderzijds omdat daarmee tegelijkertijd de vrijheid wordt gegeven om de autonomie van het kind dan wel het algemeen democratisch belang onvoldoende te respecteren.

#### RISICO'S VAN EEN EENZIJDIGE NADRUK OP DE AUTONOMIE VAN HET KIND

Ten slotte kan eenzijdige nadruk op de autonomie van het kind leiden tot vrijblijvendheid.

1. Wanneer er geen structuur of les wordt aangeboden, is het net als bij rekenen of taal naïef om te veronderstellen dat leerlingen zelf de verschillende aspecten van democratisch burgerschap zullen ontdekken, en de uitdagingen en nuances van het leven in een democratische rechtsstaat zullen doorgronden.
2. Wanneer een leerling onvoldoende of ongewenste democratische bagage<sup>12</sup> thuis of in de buurt op doet, kan dat zowel tot grote ongelijkheden in democratische bagage als tot ongecorrigeerde ondemocratische houdingen leiden. Op dit moment kent het Nederlandse onderwijs, gekenmerkt door vroege selectie en relatief vrijblijvend

---

<sup>11</sup> Een voorbeeld hiervan is te vinden in Kleijwegt's rapport '2 werelden, 2 werkelijkheden': *"Hoe verschillend de standpunten liggen, merkte een docente toen ze tijdens een van haar lessen het filmpje wilde tonen van de aanslag op de Twin Towers in 2001. Twee van haar leerlingen wilden hún versie laten zien, een filmpje van internet waaruit bleek dat het vliegtuig onbemand was en de Amerikanen erachter zaten. Zo geschiedde. De docente besloot neutraal te blijven en haar mening over deze interpretatie voor zich te houden. Ze vond het voldoende dat deze jongens zich ook gehoord zouden voelen, dat beide waarheden, 9/11 is wél gebeurd versus 9/11 is een verzinsel van de Amerikanen en zionisten, op deze manier naast elkaar konden bestaan."*

<sup>12</sup> Met democratische bagage refereren we naar de kennis, houdingen en vaardigheden die leerlingen in staat stellen om zowel te participeren in de democratische samenleving als zelf verandering te initiëren.

gedefinieerd burgerschapsonderwijs, relatief grote ongelijkheden in niveau van burgerschapscompetenties naar onderwijstype (ICCS, 2010; Nieuwelink, 2016).

3. Bovendien zijn er aanwijzingen dat burgerschapsonderwijs voor vmbo-leerlingen zich meer op aanpassen en sociaal gedrag gericht is, terwijl in het havo- en vwo meer aandacht is voor kritische reflectie (Nieuwelink, 2016). Dat suggereert dat leerlingen tot een verschillend type burgerschap worden gestimuleerd, afhankelijk naar schooltype.

De ongelijkheden in democratische uitrusting zijn overigens ook buiten het onderwijs zichtbaar: gemiddeld voelt 62% van de Nederlanders zich politiek machteloos (SCP), maar lager opgeleiden zijn sterk oververtegenwoordigd in deze groep (Ten Dam, Dijkstra & Janmaat, 2016). Wanneer deze verschillen leiden tot structureel verminderde deelname aan het democratische proces van deze groepen, ondermijnt dat de legitimiteit van het democratisch systeem.

#### NAAR EEN GELAAGDE DEFINITIE VAN BURGERSCHAP

De bovenstaande risico's kunnen worden verkleind wanneer de drie ontwerpprincipes met elkaar in balans worden gebracht. Meer nog dan in balans, kunnen de beoogde uitgangspunten elkaar ook versterken.

Zo is het stimuleren van een democratische cultuur een doel waarmee invulling aan de waarde van het algemeen democratisch belang kan worden gegeven. Maar hoewel democratie een aantal vaste uitgangspunten kent, is het begrip democratie altijd in beweging en onderwerp van discussie (ook wel: *essentially contested*). Sterker nog, de discussie over wat democratie betekent en hoe we er concreet invulling aan geven maakt onderdeel uit van een gezonde democratische cultuur. Om die discussie te voeden is een diversiteit aan perspectieven van groot belang. Juist die diversiteit kan worden gefaciliteerd door scholen de ruimte te laten om zelf ook burgerschapsdoelen te definiëren, in het kader van de vrijheid van onderwijs. Vice versa wordt de mogelijkheid om een eigen perspectief op de samenleving en democratie te hebben (zoals gefaciliteerd wordt door de vrijheid van onderwijs) beschermd door een gezonde democratische cultuur, waarin er de vrijheid is om van elkaar te verschillen en conflicten op een vreedzame manier worden beslecht. Zo kent de huidige grondwet een aantal waarden die algemeen aanvaard zijn en mede dienen ter facilitering van waardepluraliteit (WRR, 2003).

Concreet vallen uit bovenstaande ontwerpprincipes drie type burgerschapsdoelen af te leiden:

1. Democratische consensusdoelen, die breed onderschreven zijn, het algemeen democratisch belang dienen, en fundamentele waarden van onze democratische rechtsstaat bevatten. Deze doelen bestaan niet alleen uit intrinsieke waarden, maar zijn ook instrumenteel: ze stellen burgers bijvoorbeeld in staat om redelijk om te gaan met verschillen (binnen de grenzen van het strafrecht), conflicten vreedzaam en rechtvaardig te beslechten, en zowel individuele als groepsvrijheden te beschermen.
2. Schoolspectifieke doelen. Over deze doelen is niet noodzakelijkerwijs landelijke of zelfs lokale consensus. Ze bieden ruimte voor schoolspectifieke waardeoriëntaties of

overtuigingen. Die kunnen variëren van het belang van burgerlijke ongehoorzaamheid tot religieuze of levensbeschouwelijke waarden. Daarmee bieden ze ruimte voor de vrijheid van onderwijs. De ruimte voor schoolspecifieke doelen wordt enerzijds gedemarqueerd door het strafrecht, en anderzijds door de democratische consensusdoelen en de autonomie van het kind.

3. Individuele doelen. Deze dienen de autonomie van het kind. Burgers in Nederland hebben het recht om hun eigen overtuigingen te ontdekken en te ontwikkelen. Dat geldt ook voor leerlingen en het burgerschap dat ze nastreven. De mate waarin er ruimte is voor de autonomie van de leerling wordt vooral bepaald door de mate waarin leerlingen worden toegestaan of aangemoedigd om verschillende perspectieven in te nemen, en de mate waarin er verschillende, ook maatschappelijk controversiële onderwerpen worden besproken. Een dergelijk open klassenklimaat, waarin leerlingen zich veilig voelen en met verschillende perspectieven op maatschappelijk controversiële onderwerpen worden geconfronteerd, is bovendien een stimulerende factor voor burgerschapsontwikkeling.<sup>13</sup> Ook wanneer een lokale gemeenschap anders aankijkt tegen de invulling van een grondwettelijke waarde (zoals de vrijheid van meningsuiting), is het noodzakelijk en van algemeen en individueel belang dat beide perspectieven besproken worden. Met andere woorden, de autonomie van de leerling is veelal te herleiden tot een indirecte pedagogiek, waarin waarden niet dwingend worden voorgeschreven of onderwerpen selectief worden behandeld.

Pas wanneer alle drie type doelen onderdeel zijn van een gelaagde definitie van goed burgerschap, kan de normatieve impasse (paragraaf 2) geslecht worden.

---

<sup>13</sup> Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W., & ten Dam, G. (2013). Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review*, 9, 158-173.

# 4. Consensusdoelen nader verkend

In deze paragraaf verkennen we hoe we consensusdoelen kunnen identificeren en in welke categorieën de verschillende democratische consensusdoelen in te delen zijn.<sup>14</sup> Vervolgens staan we stil bij de mate waarin er draagvlak is voor deze consensusdoelen en –waarden. Ten slotte behandelen we de zogenaamde kleine deugden en de democratische ervaring, die niet tot de kernwaarden van de democratische rechtstaat behoren maar deze kunnen dienen.

## *De harde kern van een democratische rechtstaat*

Vrijwel alle adviezen over burgerschapsonderwijs<sup>15</sup> nemen de democratische rechtstaat als onderbouwing van de gemaakte keuzes. Zo worden de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind regelmatig aangehaald. Deze rechten zijn in Nederland een erkend onderdeel van de democratische rechtstaat.

In menig advies over burgerschapsonderwijs ontbreekt het echter aan aandacht voor de functie(s) van de democratische rechtstaat. Voor een fundamentele onderbouwing van nationale consensusdoelen is deze legitimering van groot belang. Daarom onderscheiden we hier eerst de functies van de democratische rechtstaat, alvorens specifieke waarden en doelen te identificeren.

Het *democratische* fundament van een rechtstaat dient de volgende functies:<sup>16</sup>

1. Het hanteren van conflicten op een zo vreedzaam en rechtvaardig mogelijke manier door middel van democratische besluitvorming. Aangezien conflicten typisch worden veroorzaakt door verschillen (in belangen, of overtuigingen), noemt de WRR deze functie van de democratie ook wel de redelijke omgang met verschillen (WRR, 2003).
2. Het vermogen tot (collectieve en continue) zelfcorrectie of verandering. Hiervoor zijn vrije verkiezingen, politieke concurrentie, politieke gelijkheid en de vrijheid van meningsuiting noodzakelijke beginselen (Rijkema, 2015).

Zonder actief onderhoud van de democratische structuur en cultuur liggen er in het verlengde van deze functies twee risico's op de loer. Enerzijds een afbreuk aan het proces van vreedzame

<sup>14</sup> Consensusdoelen is de term die is gemunt in het proefschrift *Influencing Youth Citizenship* (Eidhof, 2016). Deze term is uiteraard vervangbaar door andere termen, zoals gedeelde democratische kerndoelen.

<sup>15</sup> Onderwijsraad (2002), Raad van Europa (2016), SLO (2012), Ons Onderwijs 2032 (2016), Inspectie van het Onderwijs (2006)

<sup>16</sup> Voor de doelen van deze verkenning hanteren we deze algemene democratische functies, mede op basis van democratietheorie. Zie ook Dahl (1989) *Democracy and its critics*; van Gunsteren (1998) *A Theory Of Citizenship*; en de Tocqueville (1840) *Over de democratie in Amerika*.

en rechtvaardige beslechting van conflicten, waarvan de ultieme vorm een burgeroorlog is. Anderzijds een afschaffing van de democratie via democratische weg, een zogenaamde democide, zoals in het klassieke Athene of de Weimarrepubliek gebeurde.<sup>17</sup>

Het *rechtsstatelijke* fundament van de democratische rechtsstaat omvat een aantal complementaire functies. In het bijzonder:

1. Het bestrijden van willekeur (e.g., door het verbod op discriminatie, gelijke gevallen gelijk te behandelen, procedurele rechtvaardigheid te hanteren); en
2. Het bestrijden van machtsmisbruik (e.g., door de trias politica, onafhankelijke rechtspraak, grondrechten, en het legaliteitsbeginsel).

Daarmee dient de democratische rechtsstaat de volgende vier functies:

1. Een vreedzame en rechtvaardige omgang met conflicten en verschillen;
2. Het vermogen tot continue zelfcorrectie en verandering;
3. Het bestrijden van willekeur; en
4. Het bestrijden van machtsmisbruik.

Voor de realisatie van deze functies zijn een aantal rechten, vrijheden en procedures in de grondwet verankerd, variërend van de vrijheid van meningsuiting en godsdienstbelijdenis tot de vrijheid van vereniging.<sup>18,19</sup> Beperkingen van diezelfde vrijheden zijn er ook: zo is smaad en aanzetten tot haat verboden. Toch is onze huidige democratische en rechtsstatelijke structuur niet voldoende om deze vier functies, die een vitale en gezonde democratie kenmerken, af te dwingen. Zo heeft de rechtsstaat bijvoorbeeld een beperkte capaciteit<sup>20</sup>, en is de aanwezigheid van politie en justitie niet voldoende om het aanzetten tot haat, machtsmisbruik of aanslagen volledig te voorkomen. Weer andere democratische problemen zijn hardnekkig en niet eenvoudig te bewijzen, en daarom vaak slechts beperkt via het strafrecht of regelgeving op te lossen, zoals discriminatie op de arbeidsmarkt.

Hieruit volgt dat we ook een vitale democratische cultuur nodig hebben, die actief moet worden onderhouden. Immers, wanneer individuen zelf het belang van deze vier functies inzien én democratisch competent zijn, dan zullen ze minder geneigd zijn om de vier democratische functies te ondermijnen en beter in staat om ook zonder overheidsingrijpen op een democratische manier problemen op te lossen. Burgerschapsonderwijs is daar een belangrijk middel toe, vanwege het grote bereik van het onderwijs en de relatieve diversiteit in scholen, die de school de potentie van democratische oefenplaats geeft.

---

<sup>17</sup> Chou (2013). *Theorising Democide. Why and How Democracies Fail*.

<sup>18</sup> Aangezien democratie een essentially contested concept is, zullen anderen wellicht juist een of meerdere van deze rechten, vrijheden of procedures centraal stellen in hun definities van de functie(s) van democratie. Aangezien Nederland een ontwikkelde democratie is, redeneren we hier vanuit het gegeven dat burgers deze grondwettelijke rechten en plichten hebben, en bijvoorbeeld vrij zijn om te verschillen van perspectief of belang. Dat deze verschillen tot conflict leiden is onvermijdelijk. Een vitale democratie kenmerkt zich echter door de manier waarop deze conflicten vervolgens worden beslecht of productief worden gemaakt. Daar is structureel onderhoud aan de vier eerdergenoemde functies voor nodig.

<sup>19</sup> Aan de grondwet zal een algemene bepaling worden toegevoegd die de waarborging van democratie, de rechtsstaat en de grondrechten door de Grondwet benadrukt. Zie ook:  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/nieuws/2016/07/01/democratie-en-eerlijk-proces-krijgen-prominentere-plek-in-grondwet>

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.rtdnieuws.nl/nederland/om-kan-aangiften-discriminatie-niet-aan-slechts-kwart-behandeld>

Consensusdoelen voor burgerschapsonderwijs zouden dan ook gericht moeten zijn op het bevorderen van de eerdergenoemde functies van de democratische rechtsstaat. Aangezien verschillend gedrag een teken van dezelfde democratische betrokkenheid kan zijn (e.g., gaan stemmen in een volwaardige democratie, of uit protest juist niet stemmen in een schijn democratie getuigen beide van democratische gezindheid), en burgers vrij zijn in hun handelen, is het aanbevelenswaardig om deze doelen te vatten in competenties, bestaande uit kennis, houdingen en vaardigheden. Uit de twee voorgaande alinea's vloeit verder voort dat deze competenties zowel een politieke als maatschappelijke dimensie kennen. De formele democratie is immers in lokale, regionale, nationale, en supranationale politieke processen gevat, terwijl maatschappelijke democratie ook in de klas, school, buurt of gemeente plaatsvindt.

Voor een geloofwaardig en realistisch burgerschapsonderwijs is het van verder belang om de spanning tussen de democratisch rechtsstatelijke idealen (zoals non-discriminatie, politieke vrijheden, tolerantie, vrijheid van meningsuiting) en de mate waarin ze gerealiseerd worden te onderzoeken en te bespreken, en de situaties waarin er spanning is tussen verschillende rechtsstatelijke idealen (e.g., vrijheid van meningsuiting en vrijheid van religie) te onderzoeken en te bespreken. Dat leidt niet alleen tot een volwassen en beter begrip van de democratische rechtsstaat, maar is vermoedelijk ook effectiever.<sup>21</sup> Ten slotte geven we in overweging om specifieke fundamentele rechten die onderdeel zijn van de Nederlandse democratische rechtsstaat ten minste als verplichte kennisuitkomst voor te schrijven.<sup>22</sup>

We stellen kortom consensusdoelen voor die:

1. leerlingen toerusten met competenties (bestaande uit kennis, vaardigheden en houdingen), die
2. de volgende fundamentele functies van de democratische rechtsstaat bevorderen<sup>23</sup>:
  - a. een vreedzame en rechtvaardige omgang met conflicten en verschillen<sup>24</sup>;
  - b. het vermogen tot continue en collectieve zelfcorrectie en verandering;
  - c. het bestrijden van willekeur; en
  - d. het bestrijden van machtsmisbruik.
3. in zowel maatschappelijke als politieke contexten
4. binnen de Nederlandse samenleving, die wordt gekenmerkt door
  - a. een diversiteit aan politieke perspectieven, levensbeschouwingen, religies en culturen en

---

<sup>21</sup> Er zijn ook empirische aanwijzingen dat het overdragen van een waarde – zoals gelijkwaardigheid – beter werkt wanneer docenten leerlingen ook gelijkwaardig behandelen, oftewel procedurele rechtvaardigheid hanteren. Wanneer dat niet zo is, en een waarde wordt onderwezen die niet (voor)geleefd wordt, is de mate waarin de waarde wordt overgedragen veel kleiner (Abdelzadeh, Zetterberg, & Ekman, 2014).

<sup>22</sup> Zoals grondwettelijke rechten en waarden. Eerdergenoemde Europese en nationale adviezen over burgerschapsonderwijs stellen dat kennis over democratische rechtsstaat van groot belang is, en noemen daarbij allen de volgende waarden, die de vier functies van de democratische rechtsstaat ondersteunen: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, afwijzen van discriminatie en onverdraagzaamheid, respect voor mensenrechten, en autonomie. Die kunnen als een (gedeeltelijke) invulling van de vier functies van de democratische rechtsstaat worden gezien.

<sup>23</sup> Deze functies kunnen ook uitgebreider worden beschreven om meer richting en houvast te verschaffen, zoals ten dele in voorgaande alinea's is gedaan.

<sup>24</sup> Zowel tussen individuen als tussen groepen.

- b. grondwettelijke rechten, plichten en waarden
5. op een manier die tegelijkertijd de idealen van de democratische rechtsstaat uitdraagt en realistisch is over de mate waarin deze zijn gerealiseerd, en spanningen tussen verschillende idealen onderzoekt en behandelt.

Per functie van de democratische rechtsstaat valt, al dan niet in combinatie met een maatschappelijke of politieke context, een aantal bijpassende competenties te identificeren, in meer of minder detail. De hieropvolgende secties over de zachte schil en democratische ervaring kunnen ten dele ook zo gelezen worden – de besproken deugden en ook zeker het geoefend raken in het identificeren van Tocqueville's *welbegrepen* eigen belang kunnen een concretere invulling geven aan de burgerschapscompetenties uit de consensusdoelen.<sup>25</sup>

#### DRAAGVLAK VOOR CONSENSUSDOELEN

Onder de Nederlandse bevolking bestaat breed draagvlak voor zowel het algemene principe van democratie als de functies van de democratische rechtsstaat, zo blijkt uit onder meer het SCP-rapport 'Meer democratie, minder politiek' (2015) en de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (2015). Wel is er een hang naar verandering als het gaat om de manier waarop we vorm geven aan onze democratie.<sup>26</sup>

#### *De zachte schil*

Zowel de Raad van Europa als de WRR constateren dat zowel in als buiten het onderwijs het van belang is om naast deze fundamentele uitgangspunten ook aantal attitudes en vaardigheden te cultiveren.<sup>27</sup> Ook in andere adviezen over de inhoud van burgerschapsonderwijs worden her en der een aantal van deze attitudes en vaardigheden genoemd. Deze zaken zijn niet strafrechtelijk afdwingbaar of verankerd in onze grondwet, maar worden verondersteld de functies en waarden van de democratische rechtsstaat te ondersteunen in het maatschappelijk en politiek leven. Daarmee vormen ze ten dele een verbijzondering van de individuele toerusting die nodig wordt geacht voor de bevordering van de vier functies van de democratische rechtsstaat.

De WRR noemt onder andere waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en de bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit, en

---

<sup>25</sup> Zie ook: Kruiter (2010). *Mild Despotisme: Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*.

<sup>26</sup> Tegelijkertijd staan burgers ambivalent tegenover democratische vernieuwingen zoals meer directe inspraak of referenda: hoewel ze vaker positief oordelen over deze initiatieven, vertrouwen ze er niet op dat hun medeburgers voldoende en adequate kennis en vaardigheid hebben om te participeren. Zo vindt slechts 22% van de Nederlanders dat (mede)burgers voldoende deskundig zijn om goed over politieke onderwerpen te kunnen oordelen – maar liefst 45% acht burgers onvoldoende deskundig (SCP, 2015). Uit onderzoek blijkt bovendien dat volwassen Nederlanders zich bij frustrerende democratische ervaringen eerder terugtrekken in de eigen gemeenschap dan een conflict uitpraten. Kortom, het politiek burgerschap van Nederlanders is beperkt ontwikkeld (Hurenkamp en Tonkens, 2008). Datzelfde pijnpunt zien we in het Nederlandse onderwijs. Als het gaat om burgerschapskennis over verschillende onderwerpen, scoren Nederlandse leerlingen relatief het laagst op kennis over omgaan met conflicten (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Kortom, ook de gegevens uit empirisch onderzoek pleiten voor substantiëler burgerschapsonderwijs.

<sup>27</sup> De WRR (2003) spreekt in dit verband van zogenaamde kleine deugden.



verantwoordelijkheidszin en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties. De Raad van Europa noemt onder meer openheid, respect, empathie, zelfkennis, maatschappelijke betrokkenheid en kennis over en begrip van communicatie. Ook Ons Onderwijs 2032 noemt een aantal sociale vaardigheden en omgangsvormen die van belang zijn, alsmede de bereidheid om maatschappelijke betrokkenheid te tonen.

Hoewel in de adviezen de attitudes en vaardigheden gezamenlijk worden gepresenteerd, zien we telkens twee type attitudes en vaardigheden. Ten eerste de intellectuele eigenschappen of deugden, zoals waarheidsgetrouwheid, openheid van geest, respect voor bewijsmateriaal, intellectuele eerlijkheid, grondigheid, en helderheid. Ten tweede worden morele eigenschappen genoemd, zoals rechtvaardigheid, empathie, sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en verantwoordelijkheidszin. Met name de intellectuele deugden liggen in het verlengde van de opdracht die het onderwijs reeds heeft, om de zelfstandigheid en rationele vermogens van leerlingen te ontwikkelen. Daarom zijn deze deugden weinig controversieel in het onderwijs, hoewel sommigen voorbeelden (zie bijv. voetnoot 11, p. 10) laten zien dat ook deze deugden niet altijd door docenten worden nageleefd. Het is typerend voor bovengenoemde attitudes en eigenschappen dat een overheid deze niet kan afdwingen. Duurzame morele en intellectuele vorming vindt immers alleen plaats wanneer leerlingen persoonlijk overtuigd zijn van de waarde van deze attitudes en houdingen. Daarom kunnen scholen in het licht van hun opdracht tot burgerschapsvorming hoogstens de waarde van deze attitudes en houdingen proberen te laten ervaren, om zo leerlingen beter voor te bereiden op het bijdragen aan de functies van de democratische rechtsstaat.

### *De democratische ervaring*

Naast de vraag 'wat' leerlingen precies moeten leren als het om democratie gaat, is wellicht de vraag 'hoe' leerlingen democratie het beste leren. De Amerikaanse filosoof John Dewey is daar vrij uitgesproken over. Democratie moet je *ervaren*. Dewey vergelijkt het met kinderen die leren dat vuur heet is. Je kunt een kind vertellen dat vuur heet is (cognitieve overdracht), maar als een kind zijn vingers brand (ervaringsleren), zal het altijd onthouden dat vuur heet is. En daarmee houdt de metafoor ook op. We zullen niet snel voorstellen dat kinderen hun vingers metaforisch moeten branden aan democratie. Wel leren we van Dewey dat democratie beter over te brengen is met ervaringsleren, dan louter met cognitieve overdracht. Je kunt leerlingen uitleggen hoe belangrijk democratie is, of wat verschillende consensusdoelen zijn, maar kinderen kunnen democratie ook ervaren. Dat is vooral belangrijk om dat mensen in het algemeen en kinderen in het bijzonder de waarde van democratie niet meer dagelijks ervaren. Het is opnieuw Dewey die de vergelijking treft met een artefact in een historisch museum. Een masker bijvoorbeeld. We kunnen het masker esthetisch waarderen, het lelijk vinden, maar we zullen nooit begrijpen wat de authentieke en oorspronkelijke functie van het masker was. Zo kijken mensen ook naar democratie. We kunnen het waarderen, maar ervaren niet meer de oorsprong en de noodzaak van het systeem.

Dat democratisch ervaren een noodzakelijke voorwaarde is voor democratie heeft diepe wortels in de politieke filosofie. Aristoteles stelde al dat goed burgerschap 'goed kunnen regeren, en goed geregeerd kunnen worden' betekende. Democratie leer je in de praktijk.

Alexis de Tocqueville muntte de term ‘welbegrepen eigen belang’. Hij ontdekte welbegrepen eigen belang in de Verenigde Staten. In ‘De la démocratie en Amérique’ beschrijft hij een aantal mensen dat een school opricht voor hun kinderen. Sommigen willen alleen geschiedenis in het curriculum, anderen geografie, weer anderen godsdienst. Na korte tijd zijn ze er uit. Een paar dagen godsdienst, een paar dagen geografie, een paar dagen geschiedenis. Tocqueville merkt op dat de Fransen dat nooit was gelukt. Die zouden op het vak van hun voorkeur blijven hameren, zodat er uiteindelijk geen school tot stand zou komen. De Amerikanen daarentegen, zijn in staat om concessies te doen aan hun directe eigen belang, ten bate van het algemene belang. Ze begrijpen dat er anders überhaupt geen school komt. In Frankrijk zet de staat de school uiteindelijk neer. Terwijl in Amerika eigenaarschap ontstaat. Tocqueville noemt het eigen belang van de Fransen slecht begrepen. Ze zijn geen eigenaar, ze hebben minder invloed op de ontwikkeling van hun eigen kinderen. En het belang van de Amerikanen ‘welbegrepen’. Ze kiezen voor een gemeenschappelijk, publiek goed dat ze samen kunnen bestieren, in plaats van hun eigen belang voor te laten gaan.

Dit is wat Tocqueville de democratische ervaring noemde. Mensen leren de waarde van democratie door het te doen. Door gezamenlijk, gezamenlijke problemen op te lossen, zoals Tocqueville democratie definieerde. In die democratische ervaring leren ze de waarde van democratie. Tocqueville vond een gezonde democratische cultuur van minstens zo groot belang als een democratische structuur. Zonder democratische omgangsvormen, zou een democratische staat niet werken. Democratie leren, is democratie ervaren. Onderwijsvormen waarin democratie wordt ervaren, zijn schaars. Als we Dewey en Tocqueville serieus nemen, is dat een probleem. Ze roepen naast de vraag *welke* consensusdoelen zouden moeten worden onderwezen, de vraag op wat de beste manier is *waarop* consensusdoelen zouden moeten worden onderwezen.

# 5. Tot slot

In deze verkenning hebben wij geanalyseerd dat de ontwikkeling van het Nederlands burgerschapsonderwijs stagneert (paragraaf 1), welke impasses de ontwikkeling van het Nederlandse burgerschapsonderwijs doen stagneren (paragraaf 2), en op welke manier de juiste combinatie van ontwerpprincipes de normatieve impasse kan slechten (paragraaf 3). Vervolgens hebben we verkend hoe en welke consensusdoelen we kunnen formuleren, of deze doelen draagvlaak genieten, om ten slotte een aantal veelgenoemde deugden en competenties te bespreken (paragraaf 4).

De voordelen van het formuleren van nationale consensusdoelen voor het Nederlands burgerschapsonderwijs zijn meervoudig. Ten eerste bieden ze scholen meer richting en houvast bij de invulling van burgerschapsonderwijs zonder de vrijheid van onderwijs in te perken. Ten tweede stelt het lerarenopleidingen in staat om leraren-in-opleiding beter op te leiden, omdat de verschillende scholen in ieder geval een kern van consensusdoelen delen. Ten derde is ook sommige scholen enige normatieve verlegenheid niet vreemd. De ontwerpprincipes en consensusdoelen kunnen scholen helpen bij het uitleggen van hun burgerschapsonderwijsvisie aan ouders, leerlingen en maatschappelijke stakeholders. Ten vierde wordt het voor externe burgerschapsmethode- en/of programma-ontwikkelaars eenvoudiger om inzichtelijk te maken hoe effectief hun aanpak is (en wordt het voor scholen eenvoudiger om het kaf van het koren te scheiden). Ten slotte kan er op basis van de consensusdoelen eenvoudiger een resultaatverplichting worden geformuleerd. Kortom, het formuleren van consensusdoelen kan het doorbreken van de andere drie impasses uit paragraaf 2 (prioriteit, professionaliteit en effectiviteit) faciliteren.

Tien jaar na de verankering van burgerschapsvorming in wetgeving is de maatschappelijke urgentie om burgerschapsonderwijs te versterken groter dan ooit. In de tussentijd is de wetenschappelijke kennisbasis voor burgerschapsonderwijs sterk gegroeid. Nu het belang van stevig burgerschapsonderwijs zowel in de Tweede Kamer als in het onderwijsveld zo duidelijk wordt erkend, is naar onze mening zowel voldoende momentum als noodzaak om de volgende stappen te zetten.

# 6. Referenties

Abdelzadeh, A., Zetterberg, P., & Ekman, J. (2014). Procedural fairness and political trust among young people: evidence from a panel study on Swedish high school students. *Acta Politica*.

Chou (2013). *Theorising Democide. Why and How Democracies Fail*.

Daas, R., Ten Dam, G. & Dijkstra, A.B. (2016). *Contemplating modes of assessing citizenship competences*. Studies in Educational Evaluation.

De Jong, W. (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985*. (Proefschrift).

Dekker, R. (2006). *Tot burgerschap en deugd. Volksopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum: Verloren).

Eidhof, B.B.F. (2016). *Influencing Youth Citizenship*. (Proefschrift).

Geboers, E., Geijssel, F., Admiraal, W., & ten Dam, G. (2013). Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review*, 9, 158-173.

Hurenkamp, M. en Tonkens, E. (2008) *Wat vinden burgers zelf van burgerschap? Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie*. Nicis kenniscentrum Grote Steden, Den Haag.

[ICCS] Kerr D., Sturman, L., Schulz, W., & Burge, B. (2010). *ICCS 2009 European Report. Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary students in 24 European countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Toezicht op Burgerschap en Integratie*

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Onderwijsjaarverslag 2014-2015*.

Kerr D., Sturman, L., Schulz, W., & Burge, B. (2010). *ICCS 2009 European Report. Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary students in 24 European countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Kleijwegt (2016). *2 werelden, 2 werkelijkheden: een verslag over gevoelige maatschappelijke kwesties in de school*.

Kruiter (2010). *Mild Despotisme: Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*.

Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. Hendriks, F., van der Krieken, K., van Zuydam, S. & Roelands, M. (2016) *Bevegende beelden van democratie*.

National Council for Curriculum and Assessment. (2010). Curriculum Overload in Primary Schools: An overview of national and international experiences. Dublin: NCCA.

Nieuwelink, H. (2016). Becoming a democratic citizen: A study among adolescents in different educational tracks. (Proefschrift).

Onderwijsraad (2002). Samen Leren Leven. Verkenning onderwijs, burgerschap en gemeenschap.

Onderwijsraad (2012). Verder met burgerschap in het onderwijs.

Ons Onderwijs 2032 (2016). Eindadvies Platform Onderwijs 2032

Raad van Europa (2016). Competences for Democratic Culture. Living Together as Equals in Culturally Diverse Societies.

Radstake, H., & Leeman, Y. (2010) Guiding discussions in the class about diversity. *Intercultural Education*, 21(5), 429-442.

[SCP]. Den Ridder, J. & Dekker, P. (2015) Meer democratie, minder politiek. Een studie naar de publieke opinie van Nederland.

SLO (2012). Burgerschaps- en mensenrechteneducatie. Curriculumvoorstel

SLO & Diversion (2016). Verkenning: Dialoog als burgerschapsinstrument.

Ten Dam, G., Dijkstra, A.B., en Janmaat, G. (2016) *De maatschappelijke opdracht van de school: burgerschapsonderwijs in ontwikkeling*. In: Sociologen over onderwijs.

Willemse, T. M., Ten Dam, G., Geijssel, F., Van Wessum, L., & Volman, M. (2015). Fostering teachers' professional development for citizenship education. *Teaching and Teacher Education*, 49(1), 118-127.

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

