



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Een agenda voor de toekomst: op weg naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs

Peschar, J.; Hooghoff, H.; Dijkstra, A.B.; ten Dam, G.

**Publication date**

2010

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Scholen voor burgerschap: naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Peschar, J., Hooghoff, H., Dijkstra, A. B., & ten Dam, G. (2010). Een agenda voor de toekomst: op weg naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs. In J. Peschar, H. Hooghoff, A. B. Dijkstra, & G. T. M. ten Dam (Eds.), *Scholen voor burgerschap: naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs* (pp. 311-328). (OOMO-reeks). Garant.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

#### oomo-reeks

De oomo-reeks is een uitgave van de Vereniging ter bevordering van sociologisch onderzoek en theorievorming naar de relatie tussen Onderwijs en Maatschappelijke Omgeving (oomo) en de divisie Onderwijs en Samenleving binnen de vor, de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsresearch.

In de oomo-reeks verschijnen publicaties die voor de realisering van de doelstellingen van de Vereniging van belang zijn vanuit het gezichtspunt van theorie, onderzoek en beleid.

Website: [www.vor.nl](http://www.vor.nl)

#### Redactie:

Prof. dr. R.J. Bosker (Rijksuniversiteit Groningen)  
Dr. M.H. Bosman (Rijksuniversiteit Groningen)  
Prof. dr. M.J.de Jong (Erasmus Universiteit Rotterdam!  
Roosevelt Academy Middelburg)  
Prof. Dr. G.W. Meijnen (Universiteit van Amsterdam)  
Prof. Dr. P.J.C. Slegers (Universiteit Twente)

Het auteursrecht en de verantwoordelijkheid voor de teksten in deze bundel berust bij de auteurs en geven niet noodzakelijkerwijs de mening van individuele leden of institutionele partners van de Alliantie Scholenpanels Burgerschap weer.

Al het mogelijke werd gedaan om de informatie in dit boek zo juist en actueel te maken als kan. Auteurs of uitgever kunnen niet verantwoordelijk gesteld worden voor mogelijke nadelen die lezers door eventuele onvolkomenheden in het boek zouden kunnen ondervinden.

J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra  
& G.T.M. ten Dam (Red.)

# Scholen voor burgerschap

Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs



Garant

Antwerpen-Apeldoorn

# Een agenda voor de toekomst: op weg naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs

*Jules Peschar, Hans Hooghoff, Anne Bert Dijkstra & Geert ten Dam*

## 14.1. Inleiding

In dit laatste hoofdstuk komen verschillende lijnen uit de eerdere hoofdstukken samen. Naast de meer theoretische beschouwingen werden resultaten van onderwijsontwikkeling, inventarisatie en beschrijving alsmede de opbrengsten van nationale en internationale peilingen besproken. Tevens werden leerplanverkenningen ondernomen, en handreikingen en instrumenten ontwikkeld.

De Alliantie was een proeftuin, een experiment vanuit een particulier initiatief voor ontwikkeling en onderzoek op het terrein van Burgerschap. Er was geen opdracht vanuit de overheid of andere financiers van onderzoek, maar het werd een eigen missie van docenten, onderwijsontwikkelaars en -onderzoekers, op zoek naar de condities die een meer structurele inbedding zouden kunnen garanderen voor burgerschapsvorming in het onderwijs. Hier moet dan ook zeker worden vermeld dat burgerschap als onderwerp in de scholen in de Alliantie Burgerschap is geland, waar – vaak tot op vandaag – met enthousiasme en energie aan wordt gewerkt.

Wat zijn, nu we de lijnen samen trekken, de meest in het oog springende bevindingen, hoe kunnen die worden geduid en wat betekent dit voor een mogelijke programmering van onderwijsontwikkeling en -onderzoek op het terrein van burgerschapsvorming? Dit slothoofdstuk richt zich op die resultaten uit de voorafgaande hoofdstukken

die van belang zijn bij het nadenken over de stappen op weg naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs.

#### 14.2. Enkele opvallende bevindingen

In de voorgaande hoofdstukken werden verschillende onderdelen van een lange kennisketen besproken. Die keten begint bij het ontwikkelen van een visie op burgerschap en op de bijdrage van de school aan de toerusting van jonge mensen daarbij, en bij het kiezen van de doelen die de school wil nastreven. Vervolgens worden leermiddelen – curricula, educaties of leerplannen – ontworpen en in het onderwijs ingevoerd. In principe kan worden onderzocht in hoeverre die invoering geslaagd is, en de visies werkelijk zijn verankerd in de manier waarop een school burgerschapsvorming gestalte geeft. Maar daarmee is het eind van de keten niet bereikt: uiteindelijk gaat het er natuurlijk om vast te stellen in hoeverre de eerdere schakels van de keten hebben bijgedragen aan de burgerschapsvorming van leerlingen. Heeft het onderwijs daadwerkelijk bijgedragen aan de bevordering van burgerschap van leerlingen? In dit verband zijn de volgende bevindingen uit het Alliantiewerk waard om te worden geresumeerd.

##### *Grote mate van vrijheid*

Scholen hebben veel keuzevrijheid in de manier waarop zij aan de wettelijke verplichting tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie kunnen voldoen. Er zijn uiteenlopende programma's en activiteiten voor scholen beschikbaar. Daar zitten aantrekkelijke kanten aan, zoals het eigenaarschap van scholen, de mate van identificatie met de gekozen activiteiten en de afstemming van burgerschapsonderwijs op de context van de school.

##### *Nog veel inhoudelijk te ontwikkelen*

Duidelijk is dat voor burgerschapsonderwijs goede randvoorwaarden – in de vorm van deskundigheid, visie, aandacht en focus – belangrijk zijn. Inhoudelijk moet er nog veel worden ontwikkeld. Het blijkt niet eenvoudig te zijn voor scholen om te komen tot een set samenhan-

gende, doelgerichte inhouden. De resultaten tot nu toe maken duidelijk dat burgerschap bij scholen bekend is en dat de opdracht gelanding is: zonder uitzondering vinden de scholen de burgerschapstoerusting van leerlingen een relevant doel. Maar ook komt de vraag naar voren in hoeverre burgerschapsvorming in de scholen breed 'leeft', zeker waar het gaat om een duidelijk en gedeeld idee waarover het nu precies moet gaan. Er is sprake van formuleringen van visies en documenten, maar tot een eenduidig en sturend inhoudelijk kader voor de school als geheel leidt dat vaak nog niet. Een inhoudelijk kader is echter noodzakelijk om tot een doelgerichte invulling van burgerschap te kunnen komen, en om vast te kunnen stellen of de voorgenomen doelen ook inderdaad worden bereikt. Binnen de Alliantie Burgerschap zijn ontegenzeggelijk aanzetten voor dergelijke kaders, zowel op het niveau van scholen als in het algemeen, gegeven.

##### *Een haperend proces*

Het werk binnen de Alliantie laat zien dat het proces van het ontwikkelen van burgerschapsonderwijs niet vanzelf verloopt. Er bestaan de nodige verschillen tussen scholen, voortgang spreekt niet vanzelf, er is onduidelijkheid over de te volgen aanpak, het schoolontwikkelingsproces blijkt soms wankel en niet breed in de school verankerd. Daarbij is opmerkelijk dat er – hoewel dit een punt van aandacht was bij de parlementaire behandeling van de burgerschapsopdracht – weinig of geen additionele faciliteiten voor scholen zijn om burgerschapsonderwijs te ontwikkelen. Zo werden de scholen uit de scholenpanels verondersteld zelf de middelen vrij te maken om in ontwikkelwerk te kunnen investeren, en ook daarbuiten geldt dat er maar zeer beperkt investeringen worden gedaan voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs, zeker waar dit het niveau van de individuele school betreft. Binnen de Alliantie is dat probleem met de inzet van scholen en onderzoekers tegemoet getreden door efficiënte organisatie en met gebruikmaking van mogelijkheden binnen bestaande kaders, om zo althans de minimale randvoorwaarden te realiseren die voor meerjarig ontwikkel- en evaluatiewerk nodig zijn. De inspanning die dat van scholen vraagt veronderstelt een groot commitment zowel voor wat betreft het belang dat de school aan burgerschap hecht, als voor het realiseren van de benodigde organisatorische randvoor-

waarden. De beperkte faciliteiten die voor het ontwikkelen van burgerschapsonderwijs beschikbaar zijn en het ontbreken van inhoudelijke sturing, doen vermoeden dat vooralsnog met een traag en soms haperend proces rekening gehouden moet worden.

### *Resultaten moeten beter*

De stand van zaken na enkele jaren burgerschapsonderwijs stellen niet gerust en wijzen erop dat 'het niet vanzelf goed komt'. De scholenpanels laten zien dat er sprake is van schoolontwikkeling, maar ook dat verdere ontwikkeling gerichte aandacht vraagt (focus, visie, sturing en inhoud), de burgerschapscompetenties van leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs laten weinig of geen groei zijn, en soms zelfs een afname (met uitzondering van burgerschapskennis), ook voldoen de burgerschapscompetenties van leerlingen niet aan wat beoordelaars daar op inhoudelijke gronden van verwachten, en ten slotte hebben leerlingen in het voortgezet onderwijs in Nederland minder kennis en op onderdelen negatief afwijkende houdingen in vergelijking met veel andere landen. Eerder dit jaar rapporteerde de Inspectie van het Onderwijs (2010) dat de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs stagneert. De in dit boek gepresenteerde bevindingen leiden evenmin tot een beeld dat tevreden stemt.

### *Wat kan de school?*

Alhoewel de verschillende hoofdstukken in dit boek aanwijzingen bevatten dat de school 'ertoe doet', kan de vraag naar de specifieke bijdrage die de school levert aan de burgerschapsvorming van jongeren vooralsnog niet goed worden beantwoord. Ook ontbreekt een duidelijk patroon van relevante schoolkenmerken. Er zijn aanwijzingen dat een goede inrichting van de randvoorwaardelijke aspecten van burgerschapsonderwijs van belang is, evenals de aanwezigheid van effectieve factoren voor schoolontwikkeling (zoals sturing, commitment en focus) en aandacht voor de pedagogische inrichting van de school en de rol van leraren. Ook laten de bijdragen in dit boek zien dat er verschillen zijn tussen schooltypen als het gaat om de burgerschapscompetenties van leerlingen en zijn er aanwijzingen dat schooltypen verschillen qua burgerschapsdoelen en -aanbod (vgl.

Van de Werfhorst, 2007). Ten slotte maken de verrichte analyses van de burgerschapscompetenties duidelijk dat ook leerlingkenmerken een rol spelen. Zo doen zich verschillen voor tussen meisjes en jongens, naar etniciteit en naar sociaaleconomische achtergrond.

Zowel de verschillen in burgerschapscompetenties naar leerlingkenmerken als naar schooltypen vestigen de aandacht op de vraag welke bijdrage van scholen kan en mag worden verwacht. In hoeverre is het gewenst en haalbaar een basisoniveau van burgerschapscompetenties te formuleren waar voor alle groepen leerlingen en voor alle schooltypen naar gestreefd zou moeten worden?

### *Naar meerdere genormeerde instrumenten*

Een belangrijke voorwaarde voor een stevige kennisbasis voor burgerschapsonderwijs ligt in de mogelijkheden om uitspraken te doen over wat leerlingen kennen en kunnen, en hebben geleerd. Dit boek laat zien dat er (een beperkt aantal) gestandaardiseerde instrumenten zijn om leerlingresultaten in kaart te brengen. Een kwestie die we in dit verband slechts in het voorbijgaan aanstippen betreft de inhoudsvaliditeit en reikwijdte van de metingen die met behulp van deze instrumenten zijn verricht. Wat is precies de betekenis van een maat (bijv. ten aanzien van burgerschapskennis), zowel voor wat betreft de relatie met andere componenten zoals houdingen of gedragingen binnen en buiten de context van de school, alsook voor de voorspellende waarde daarvan voor burgerschap gedurende latere momenten in de levensloop? Dergelijke lacunes in de kennisbasis, hebben sterk te maken met de (ook internationale) stand van zaken op dit terrein. Met het zichtbaar maken van de bij leerlingen gemeten resultaten is echter een belangrijke eerste stap gezet, die het mogelijk maakt groepen leerlingen, scholen en schooltypen te vergelijken.

Voor Nederland geldt dat er geen duidelijkheid (en consensus) is over het beoogde eindniveau van burgerschapsonderwijs. In aansluiting bij de diversiteit in opvattingen over wat onder burgerschap moet worden verstaan, lijkt het vruchtbaar te investeren in de verdere ontwikkeling van meetinstrumenten, zodanig dat voor de voornaamste modellen van burgerschap daaraan gerelateerde instrumenten beschikbaar zijn. Ook is er behoefte aan verduidelijking en 'normering'. Op dit pad zijn de eerste stappen gezet: het meetinstrument

Burgerschap is met behulp van de data van het Cohort Onderzoek Onderwijsloopbanen (COOL<sup>5-18</sup>) empirisch genormeerd. Evenzo is in het peilingsonderzoek (PPON) een begin gemaakt met een op inhoudelijke gronden gebaseerde normering.

Al met al is nog maar een begin gemaakt met het verwerven van kennis over effectieve factoren met betrekking tot burgerschapsonderwijs. Het is nog te vroeg om te kunnen spreken van een gevalideerde kennisbasis. Het werk van de Alliantie Burgerschap is een eerste stap geweest op een weg naar een systematisch en grootschaliger evaluatieprogramma van burgerschapsonderwijs.

#### 14.3. Evaluatie in een beleidscontext: enkele dilemma's

Een belangrijk onderdeel van de agenda voor de toekomst is de vraag op welke wijze we kennis over het effect van burgerschapsactiviteiten kunnen verwerven. Voor het bevorderen van burgerschap worden vele activiteiten ontwikkeld en die kunnen op meerdere manieren worden beoordeeld. De vraag is nu of we een min of meer eenduidig kader kunnen ontwikkelen waarbinnen die activiteiten een plaats kunnen krijgen en waarvan bekend is – of wordt – in hoeverre die activiteit werkt en of die ook aankomt bij degene voor wie die bedoeld is.

Voor evaluatie wordt meestal een relatief simpel model gehanteerd, namelijk de koppeling tussen

Doel → Middelen → Resultaten

Bij evaluatie in een beleidscontext, zowel voor wat betreft burgerschap als allerlei andere onderwijssituaties – past een dergelijk simpel model maar zelden. Vaak zijn er meerdere doelen die tegelijkertijd moeten worden bereikt, zijn de middelen minder duidelijk te identificeren, of wordt van te voren onvoldoende duidelijk vastgesteld welke resultaten worden beoogd.

In deze paragraaf worden enkele dilemma's geschetst die bij de evaluatie van burgerschapsactiviteiten aan de orde zijn:

Moving target:	Het doel is niet eenduidig vastgesteld, maar kan variëren;
Duizend bloemen:	Er is een veelheid aan programma's zonder centrale regie;
Zelfselectie:	Scholen melden zichzelf aan voor onderzoek;
Over bewijzen:	Hoe komen we aan kennis over bewezen effectiviteit?

#### *Moving target*

Welke doelen worden precies met burgerschapsactiviteiten nagestreefd? Sommige doelen worden op het niveau van de leerling geformuleerd en zullen daar ook als zodanig moeten worden gemeten. Dan kan men denken aan doelen als participatie, democratisch handelen, identificatie of attitudes. Andere doelen worden op een geaggregeerd niveau van de school, gemeente of samenleving vastgelegd: dat is het geval als de activiteiten moeten bijdragen aan de sociale cohesie. Burgerschap is in dit opzicht echt wat anders dan rekenen of taal, waar verhoging van de leerprestatie eenduidiger kan worden vastgelegd, zowel op individueel als op collectief niveau.

Als er een zo grote variatie aan doelen op het gebied van burgerschap mogelijk is, is men wellicht snel geneigd om de keuze te ontlopen en geen expliciet doel vast te leggen. Voor de evaluatie is dit een lastige situatie. De meeste evaluatiemodellen gaan er van uit dat er een helder doel is, dat er criteria aan deze doelen kunnen worden gekoppeld en dat daarna kan worden vastgesteld in hoeverre die doelen zijn gehaald.

Het *dilemma* is hier dat er ófwel heldere, eenduidige doelen moeten worden gekozen die te evalueren zijn ófwel lagere kwaliteitseisen aan de op te bouwen kennisbasis moeten worden geaccepteerd bij ontstentenis van hardere evaluaties.

### Duizend bloemen

Burgerschapsactiviteiten worden op vele manieren vormgegeven. Dat is ook de expliciete opzet van de wet: in het Nederlandse onderwijs wordt een veelheid aan middelen – curricula, methoden, toets-systemen – gehanteerd om tot resultaten te komen. Voor een evaluatie echter levert dat een complexe situatie op. Immers, in de meeste evaluaties van beleid is er sprake van de invoering van één specifieke maatregel en daarvan worden de effecten onderzocht. Die kunnen veelvormig zijn. Dus het model is:

Toestand T1 / Eén programma → Toestand T2

Onderzoekstechnisch zullen de eventuele veranderingen in de Toestand op T2 in verband worden gebracht met de werking van het programma. Dat kan door een experimentele opzet te kiezen of door grootschalig onderzoek. Kenmerk daarvan is dat er in elk geval een aantal scholen is waar het programma *wél* en een aantal waar het programma *niet* is ingevoerd. Anders valt immers niet vast te stellen of het programma een effect heeft veroorzaakt. Wanneer men dimensies van burgerschap wil evalueren is er dus een heel ander model:

Toestand T1 / Vele programma's → Toestand T2

Technisch stelt dit veel hogere eisen aan een onderzoeksontwerp. Zou je dit zien als een experiment, dan zouden er vele experimentele condities moeten worden onderscheiden en daarbij zouden ook nog vele controlegroepen zonder programma of interventie – maar wel met gelijke kenmerken en context – moeten worden gevonden. Zo groot is Nederland vermoedelijk niet.

Meestal wordt dan ook niet voor een experimentele opzet gekozen maar voor een monitor-achtige aanpak. Daarbij wordt van (een steekproef van) de doelgroep gedurende langere tijd een groot aantal relevante kenmerken bijgehouden. Statistisch wordt achteraf dan be-

paald hoe groot de invloed van het Programma is geweest. Dat kan alleen als er voldoende grote aantallen eenheden (leerlingen, scholen, regio's) in het onderzoek worden betrokken. Maar ook in dit geval moeten er eenheden zijn opgenomen waar geen specifieke programma's worden ingevoerd.

In termen van een *dilemma*:

- Of er moet onder centrale regie worden gekozen voor een beperkt aantal experimentele programma's, die grondig kunnen worden geëvalueerd en waarvoor voldoende draagvlak gevonden moet worden.
- Of er is sprake van een veelvormige praktijk – met groot draagvlak want door scholen zelf gekozen – met vele programma's waarvan het lastig is om de effectiviteit en werkzaamheid vast te stellen.

### Zelfselectie

Wanneer er op beperkte schaal onderzoek wordt gedaan naar de werking van programma's komt men in de meeste gevallen terecht bij scholen die tot de koplopers van het veld behoren én die bereid zijn in een beginfase al mee te doen aan een evaluatie. Dat is niet zonder risico, want in een beginfase hoeft er nog geen sprake te zijn van een gebalanceerd programma of een volledig getraind docententeam. Er is dus sprake van een selectieve onderzoekspopulatie. Men heeft zichzelf aangemeld en daarbij mag verondersteld worden dat er in ieder geval sprake is van een verhoogde motivatie van de deelnemers; wellicht onderscheiden de betreffende scholen zich ook nog op andere kenmerken van de 'gemiddelde' school. Kortom: het beeld dat uit de evaluatie gaat ontstaan is wellicht te rooskleurig, want bij een bovengemiddeld gunstige steekproef geconstateerd.

Dat is ook het *dilemma*: accepteren dat dit – voorlopige – beeld scheef is en dat verder onderzoek moet uitwijzen in welke mate correcties nodig zijn. Is dit niet acceptabel, dan moet onderzoek worden opgezet waarbij de zelfselectie is uitgeschakeld en scholen dan wel programma's door de onderzoekers worden gekozen.

### Over bewijzen

De parlementaire evaluatiecommissie van het Nederlandse onderwijs (Commissie Dijsselbloem, 2008) heeft een aantal desiderata vastgesteld voor toekomstige onderwijsvernieuwingen. Zo zouden onderwijsvernieuwingen pas mogen worden doorgevoerd als er onder meer voldoende draagvlak in de samenleving voor zou zijn. Dit leidde tot de zogenoemde van-onder-op-aanpak. Verder zouden er geen interventies mogen worden doorgevoerd waarvan de effectiviteit niet vooraf was bewezen. Hier wordt een verbinding gelegd met de zogenoemde *evidence-based* benadering uit het wetenschappelijk onderzoek. Geheel naar analogie van het medische onderzoeksmodel (in feite vooral voor farmacologisch onderzoek) worden interventies *gecertificeerd* wanneer ze tenminste meerdere keren in experimenteel onderzoek als effectief zijn beoordeeld.

Over de vraag of een Programma wel Dijsselbloem-proef genoeg is valt veel te zeggen. We volstaan hier met drie constatering.

In de eerste plaats worden hoge technische eisen gesteld aan het onderzoeksontwerp dat zoveel mogelijk een experimentele opzet moet volgen. In de onderwijspraktijk echter wordt veel vaker een proces van monitoring ingezet: goed volgen van de ontwikkelingen en het verloop van de innovatie. Gebruikelijk is om daarbij een cohort-benadering te hanteren, zo mogelijk met verschillende groepen die als vergelijking kunnen dienen. Dat men vaak op monitoring uitkomt, heeft verschillende redenen. Vaak is het beleid al ingezet voordat er überhaupt aan evaluatie of experimenten wordt gedacht. En vaak voelen scholen/besturen er helemaal niet voor in een experimentele of controleconditie aan een onderzoek mee te doen.

In de tweede plaats zal de regie over het (semi-)experimentele onderzoek waarmee de werking van een programma moet worden aangetoond juist bij een *externe* onderzoeksinstantie moeten liggen. Die moet vaststellen hoe de experimentele en de controlegroep moet worden samengesteld; daar mogen deelnemers aan een experiment zelf geen invloed op uitoefenen. Deze methodische eis staat op gespannen voet met de wens van de commissie Dijsselbloem om ontwikkelingen *vooral van onderop* te laten beginnen en als het ware

veel 'experimentele situaties' te laten ontstaan. Daar kan ook achteraf geen echt wetenschappelijk experiment meer van worden gemaakt.

In de derde plaats is er in Nederland nog maar betrekkelijk weinig ervaring met *evidence-based* benaderingen, ook al wordt er daar al een paar jaar veel over geschreven. Recent werd zo'n 25 miljoen € uit de FES (aardgas)-gelden beschikbaar gesteld voor *Onderwijsbewijs*: een onderzoeksprogramma om uitsluitend via experimenteel onderzoek de effectiviteit van een programma of interventie aan te tonen. Uit de ervaringen tot nu toe blijkt ondermeer hoe lastig het is om 'echte' experimenten in het onderwijs uit te voeren, en dat het niet altijd mogelijk is om doelen goed te koppelen aan meetbare resultaten. Ook blijken de voorgestelde onderzoeken meestal over enkelvoudige ingrepen te gaan (type methode A of B, klasse-arrangement met of zonder begeleiding enz.). Onderzoek naar meer complexe (organisatorische) vernieuwingen ontbreekt tot nu. Dit is bij uitstek het terrein waar Dijsselbloem-proef kennis gewenst zou zijn.

Hier blijkt dus wederom een *dilemma*: we worden gesteld voor de keuze tussen enerzijds effectief bewezen programma's en methoden die volgens algemeen geldende criteria zijn beoordeeld *versus* programma's die *bottom-up* en schoolspecifiek zijn ontwikkeld maar waarvan de werkzaamheid niet van tevoren kan worden aangetoond.

### Tussenbalans

Wellicht vraagt de lezer die ons tot nu toe heeft willen volgen zich af: is de evaluatie van burgerschapsprogramma's en -activiteiten wel goed mogelijk? Op deze vraag is een tweetal antwoorden mogelijk.

In de eerste plaats zijn de dilemma's afzonderlijk onderscheiden, maar bij nader inzien blijken het steeds verschillende facetten van hetzelfde probleem te zijn. Steeds blijkt de kern van het argument betrekking te hebben op de *mate van zekerheid* die we willen hebben over de werkzaamheid van een Programma. Kiezen we dit als uitgangspunt, dan zijn de andere factoren daarvan afhankelijk.

In de tweede plaats is het juist goed denkbaar, en dat is ook het doel van de Alliantie Burgerschap, om door middel van *programmering* van ontwikkel- en evaluatiewerk geleidelijk dichter bij het be-



oogde doel te komen. En daarbij de specifieke schoolcontext – de deskundigheid van het docententeam, de leerlingenpopulatie, enzovoorts – nadrukkelijk in het oog te houden. In de volgende paragraaf worden enkele scenario's geschetst.

#### 14.4. Ontwikkelstrategieën: verkenning van twee scenario's

Bij het beantwoorden van de vraag 'hoe kan de ontwikkeling van burgerschapsvorming op scholen verder gebracht worden', zijn ruwweg drie strategieën denkbaar: 1) overlaten aan de toevallige ontwikkelingen in het veld, op de markt of in de samenleving, 2) stimuleren en 3) reguleren (Hooghoff, Peschar & Bron, 2010). Hoewel de eerste strategie volledigheidshalve wordt genoemd, blijft de uitwerking daarvan achterwege. Het volstaat te zeggen dat met een dergelijke variant wordt afgezien van iedere inhoudelijk gerichte sturing,

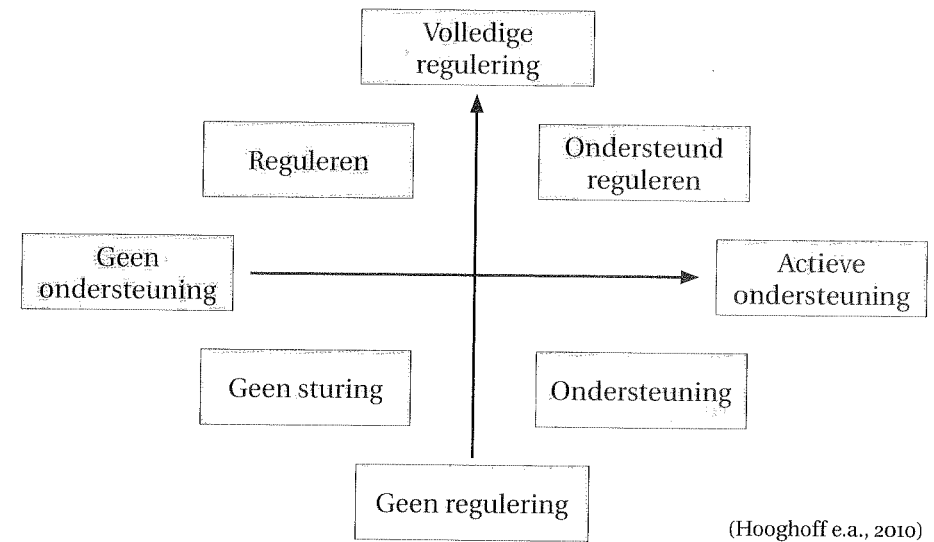
De strategie 'stimuleren' staat voor het entameren, mogelijk maken en ondersteunen van ontwikkelingen in het veld. Bijvoorbeeld door het ontsluiten van beschikbare methodieken en ervaringen, het mogelijk maken van netwerkvorming en het stimuleren van schoolbesturen om bovenschoolse kaders te scheppen en de eigen scholen te begeleiden. De aanpak 'reguleren' omvat het op centraal niveau bepalen van inhouden en /of het stellen van eisen. Voorbeelden hiervan zijn het nadrukkelijker opnemen van burgerschap in de kerndoelen, het formuleren van examenprogramma's of vormen van toezicht en verantwoording.

Zowel voor stimuleren als reguleren geldt dat deze in verschillende gradaties kunnen worden toegepast: van weinig naar veel. Ook kunnen beide gecombineerd worden. Figuur 1 toont daarvan een voorbeeld. In het model geeft de horizontale as de mate van ondersteuning weer, en de verticale as de mate van regulering. Voor beide assen geldt dat er sprake is van een toename in de ondersteuning (van links naar rechts) en van de mate van regulering (van onder naar boven).

In de vier kwadranten waarin de kenmerken van beide assen samenkomen, worden de verschillende combinaties zichtbaar: van minimale regulering en ondersteuning naar een situatie waarin zowel sterk wordt ondersteund als gereguleerd. De kwadranten zijn

aangeduid met begrippen die het betreffende kwadrant karakteriseren: 'geen intentionele sturing'; 'opleggen'; 'ondersteunen' en 'ondersteund reguleren'. De vier kwadranten zijn in principe te beschouwen als vier verschillende keuzescenario's voor de verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs.

Figuur 1: Strategieën voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs



Om de te verwachten resultaten van de verschillende scenario's inzichtelijk te maken, worden hierna de voornaamste implicaties kort beschreven. Niet elk scenario is overigens even interessant. Zo is het scenario van volledige regulering weinig realistisch, want weinig passend in het Nederlandse onderwijsbeleid en -cultuur, waar onderwijsvrijheid en autonomie belangrijke richtpunten zijn. Dat geldt ook voor volledige afwezigheid van regulering, hetgeen zou neerkomen op het terugdraaien van de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap en het schrappen van de daarmee verbonden kerndoelen. Ook in het licht van de in dit boek gepresenteerde resultaten is het 'geen sturing' scenario – de status-quo – geen aantrekkelijke optie, omdat die naar zich laat aanzien zou neerkomen op het afzien van gerichte realisering van door parlement en regering gekozen onderwijsdoelen.

De verkenning richt zich daarom op de beide andere scenario's die voor de volgende aspecten worden uitgewerkt: ambitie, curricula, evaluatie en toetsing, en wetgeving en toezicht. Om te beginnen volgt een korte typering van de kenmerken van beide scenario's.

Het scenario van *ondersteunen* betreft een situatie waarin initiatief, verantwoordelijkheid en regie voor de invoering van burgerschap geheel ligt bij scholen en/of hun instellingen op de verschillende niveaus. De rol van de centrale overheid beperkt zich hooguit tot het stimuleren en faciliteren, gericht op processen van ontwikkeling en invoering, door actoren voor de scholen en hun instellingen en de educatieve infrastructuur.

Het scenario van *regulering met ondersteuning* leidt op stelselniveau tot meer eenduidigheid en grotere duidelijkheid over de beoogde doelen en inhouden van burgerschapsonderwijs, en kan al naar gelang de uitwerking die daaraan gegeven wordt tot op het niveau van een resultaatsverplichting worden uitgewerkt. Het zou dan kunnen gaan om een voorgeschreven kern, zoals in de vorm van een nieuwe generatie kerndoelen, leerstandaarden, eindexamenprogramma's of een landelijk leerplankader. Een dergelijke inzet is niet goed denkbaar zonder gerichte investering in de randvoorwaarden waaronder zo'n systeem functioneert, zoals in de vorm van ondersteuning van ontwikkeling, scholing en onderzoek, met voldoende sturing om de noodzakelijke afstemming te kunnen bereiken.

#### *Ambitie*

Een tot ondersteuning beperkte aanpak gaat samen met een brede conceptuele invulling van burgerschap, waarin weliswaar elementen als kennis, bewustwording, houding, vaardigheden en gedrag aangereikt kunnen worden vanuit wettelijke voorschriften, maar de uitwerking een grote variatie en diversiteit naar visie, inhoud, vormgeving en intensiteit zal omvatten. Primaat en eigenaarschap liggen bij scholen en hun instellingen.

Het scenario waarin regulering de dominante positie is, haakt aan bij het streven naar effectieve en doelmatige interventie, gericht op het bereiken van gespecificeerde doelen op individueel of maatschappelijk niveau. Een dergelijke aanpak veronderstelt centrale exameneisen, een kernleerplan of vormen van een nationaal curriculum (zoals een canon), en aandacht voor draagvlak en legitimatie. Afhan-

kelijk van het niveau van regulering blijft op schoolniveau ruimte voor schooleigen invullingen en inkleuringen.

#### *Curricula*

In het scenario van ondersteuning staat een breed scala aan schoolcurricula centraal, die doorgaans zullen uitgaan van bestaande leerplannen, programma's en leermiddelen. De variatie in leerinhouden en opbrengsten is relatief groot, evenals de kans op een diffuus beeld van burgerschap waarvan uiteenlopende – niet noodzakelijk verwante – begrippen van burgerschap onderdeel zijn.

Wanneer gekozen wordt voor regulering, kan een duidelijkere profilering van burgerschap worden verwacht in de vorm van landelijk leerplankaders of nader geëxpliciteerde kerndoelen, die zich vermoedelijk over een kleinere kern uitstrekken. Immers, een meer gereguleerde inhoudsbepaling vergt draagvlak en brede legitimatie, en zal zich beperken tot die delen waarover brede maatschappelijke overeenstemming bestaat. Mogelijk moet ook met een sterkere politisering van inhouden rekening worden gehouden, vanwege het proces van democratische legitimatie dat voor de bepaling van inhouden nodig is.

#### *Evaluatie en toetsing*

In een benadering waarin ondersteuning centraal staat, zal het accent vooralsnog in belangrijke mate liggen bij evaluatie van het aanbod en proces, vanwege de te verwachten variatie in inhouden en de beperkte mogelijkheden voor een bijbehorende, dekkende meting van leerlingprestaties. Assessment van leerprestaties zal met name op het niveau van de school plaatsvinden. Ook transparantie van de schoolorganisatie, het afleggen van verantwoording aan stakeholders en zelfrapportages zullen een grotere rol spelen.

In een op regulering gebaseerd scenario kan na verloop van tijd een meer homogene set inhouden worden verwacht, met grotere mogelijkheden voor centrale toetsing als gevolg. Effectmetingen kunnen worden gebaseerd op genormeerde prestatietoetsen. Ook meer algemeen kunnen nadere eisen worden gesteld aan de aard en kwaliteit van toetsing en evaluatie.

### *Wetgeving en toezicht*

In het ondersteuningsscenario zal de wettelijke regeling van burgerschap slechts langzaam evolueren, waarbij de interpretatie van wet- en regelgeving voor toepassing in de onderwijspraktijk bepalend zal zijn voor de interpretaties van kernbegrippen en de variatie die als gevolg daarvan ontstaat. Uitwerkingsdocumenten die fungeren als brug van algemene opdracht naar de onderwijspraktijk spelen een belangrijke rol. Daarbij is sprake van vormen van zowel horizontale als verticale verantwoording, met een accent op actieve handhaving van ondergrenzen.

In de variant van ondersteunende regulering is sprake van een landelijk verplichte kern, met een basis in wet- en regelgeving. Sturing vanuit de rijksoverheid is noodzakelijk, zowel voor wat betreft de bepaling van inhouden als met betrekking tot de voorziening in centrale randvoorwaarden, zoals beschikbaarheid van materialen, toetsing en toezicht op naleving en kwaliteit.

### 14.5. Discussie voor vervolg

In het voorgaande is een aantal resultaten van het werk in de Alliantie Burgerschap van de afgelopen vier jaren samengevat. Daarnaast werden verschillende keuzes voor evaluatie en implementatie van burgerschapsvorming in de school besproken. Daarbij is kort nagegaan welke consequenties een bepaalde keuze zou kunnen hebben. Deze verkenning is gedaan om een indruk te geven van het proces dat doorlopen kan worden om tot rationele afwegingen te kunnen komen, op basis van waarschijnlijke implicaties en al dan niet bedoelde effecten. Al naar gelang de kosten-baten opvatting waaraan de voorkeur gegeven wordt, kan zo worden gezien welke vervolgstappen gewenst zijn en welke condities vervuld moeten worden.

#### *Welke keuzes moeten worden gemaakt?*

De verrichte verkenning kan van pas komen omdat rond de ontwikkeling van burgerschapsvorming in Nederland in de komende jaren enkele duidelijke keuzes moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij om een geheel van samenhangende activiteiten op in ieder geval de volgende terreinen:

- De keuze om al dan niet over te gaan tot verdere specificatie van de burgerschapsopdracht. Wat wordt er nu precies van scholen verwacht, en welke middelen staan hen ter beschikking om deze taak te vervullen? Als niet tot een dergelijke specificatie wordt overgegaan, rijst de vraag welke opbrengsten dan wel wenselijk zijn en – voor zover die niet worden bereikt – welke andere (dan specificatie) sturingsinstrumenten daar voor kunnen worden ingezet.
- In verband met het voorgaande is ook een antwoord op de vraag wat leerlingen in ieder geval geacht worden te kennen of te kunnen onontkoombaar. Deze vraag heeft, behalve een onderwijskundig en evaluatief karakter (met het oog waarop moet het onderwijs worden ingericht?) naar zich laat aanzien ook een deels normatief karakter. Wat zijn, gegeven de maatschappelijke doelen die in 2005 hebben geleid tot de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap en integratie, de centrale doelen voor wat betreft kernwaarden, de relatie tussen individu en gemeenschap, en de integratie in de samenleving?
- Een derde keuze betreft de bepaling van wat ten aanzien van de burgerschapsopdracht nu de precieze bijdrage is die de samenleving van het onderwijs verwacht, en hoeveel ruimte de school heeft die bijdrage al dan niet te leveren. Als de burgerschapsopdracht aan het onderwijs moet worden begrepen als reactie op maatschappelijke veranderingen zoals afnemende bindingskracht van traditionele betekenisystemen, individualisering en de sterk toegenomen diversiteit in de samenleving, ligt het in de rede dat de samenleving ook verwacht dat het onderwijs deze taak met succes realiseert. Dat zou betekenen dat op enig moment de vraag naar de kwaliteit van het onderwijs op dit domein op tafel komt, evenals die naar de sturingsmechanismen indien de resultaten niet aan de verwachtingen voldoen. Wanneer zo'n resultaatverplichting van scholen mocht uitblijven, rijst omgekeerd de vraag in hoeverre er aanleiding bestaat te sturen op verdere ontwikkeling van effectief burgerschapsonderwijs.

Voor beantwoording van deze vragen is versterking van de kennisbasis door onderzoek naar korte en lange termijn effecten van burgerschapsonderwijs voor de burgerschapscompetenties en het burgerschapsgedrag van leerlingen en voor sociale cohesie van cruciaal

belang. Onderdeel van die kennisbasis vormen ook een goed inzicht in de kenmerken van effectief onderwijs, produkt- en programma-evaluatie en de ontwikkeling van assessments en toetsen voor meerdere criteria. Daarbij zijn lastige keuzes niet te vermijden. Maar behoort het niet tot de kern van burgerschap dat verantwoordelijkheid ook impliceert dat er keuzes moeten worden gemaakt?

#### LITERATUUR

- Commissie Dijsselbloem (2008). *Tijd voor Onderwijs. Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Hooghoff, H., Peschar, J., Bron, J., 2010. *Implementatie burgerschap, een verkenning van vier scenario's*. Enschede: SLO.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Werfhorst, H.G. van de (2007). *Vocational education and active citizenship. Behavior in cross-national perspective*. Working papers 07/62. Amsterdam: University of Amsterdam.