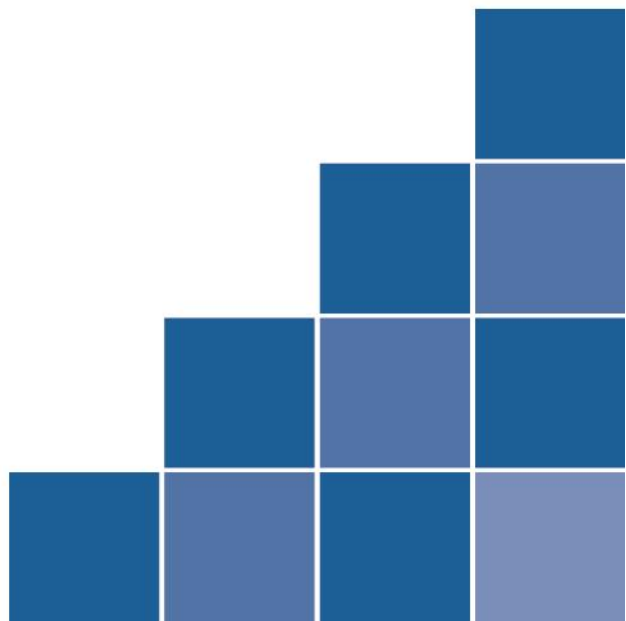


Evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021

Paul den Boer
Bianca Leest



Projectnummer: 2021.014

© 2021 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Achtergrond, vraagstelling en opzet van het onderzoek	3
1.1 Wettelijk kader voor burgerschapsonderwijs	3
1.2 Ontwikkelingen in beleid ten aanzien van burgerschapsonderwijs	4
1.3 Evaluatie van de Burgerschapsagenda	6
2 Stand van zaken en ontwikkeling burgerschapsonderwijs	9
2.1 Visie en beleid	9
2.2 Inhoud en vormgeving van burgerschapsonderwijs	12
2.3 Bekwaamheid van docenten	17
2.4 Kwaliteit(sborging)	21
2.5 Ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs tussen 2016 en 2021	22
3 Ervaringen met de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021	25
3.1 De Burgerschapsagenda mbo 2017-2021	25
3.2 Bekendheid met de burgerschapsagenda en het kennispunt	27
3.3 Ervaringen met de burgerschapsagenda en het kennispunt	29
3.4 Impact van de burgerschapsagenda	32
4 Hoe verder met burgerschapsonderwijs in het mbo?	35
4.1 Gewenste maatregelen binnen en buiten de school	35
4.2 Een meer verplichtend kader	38
5 Conclusies en aanbevelingen	41
5.1 Conclusies	41
5.1.1 De stand van zaken van burgerschapsonderwijs in het mbo	41
5.1.2 De Burgerschapsagenda mbo 2017-2021	42
5.1.3 Het versterken van burgerschapsonderwijs in het mbo	43
5.2 Aanbevelingen	44
5.2.1 Wat is nodig om burgerschapsonderwijs in het mbo te versterken?	45
5.2.2 Naar een nieuw beleidskader voor burgerschapsonderwijs	46
Literatuur	49
Bijlage 1 – Onderzoeksopzet	51
Bijlage 2 – Kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap	56

Managementsamenvatting

In de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) van 1996 is de drievoudige kwalificatieplicht van mbo-studenten vastgelegd. Zij moeten zich kwalificeren voor uitoefening van een beroep, doorstroom naar een hoger onderwijsniveau en deelname aan de maatschappij (burgerschap). Burgerschapsonderwijs in het mbo staat in het afgelopen decennium steeds sterker in de belangstelling. Maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen zoals radicalisering, aanslagen, polarisatie en nepnieuws leiden ertoe dat vanuit de samenleving en politiek nadrukkelijker een beroep op het mbo wordt gedaan om studenten te ondersteunen in hun ontwikkeling tot kritisch denkende, weerbare en verantwoordelijke burgers. Maar het blijkt voor mbo-scholen niet eenvoudig om burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs te geven. In 2016 verschenen twee onderzoeksrapporten, van de Inspectie van het onderwijs en van KBA en ResearchNed, waaruit naar voren kwam dat burgerschapsonderwijs in het mbo versterking behoeft. Mede naar aanleiding hiervan stelden het ministerie van OCW en de MBO Raad in 2017 gezamenlijk de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 op, met als doel om samen met de scholen het burgerschapsonderwijs in het mbo op een hoger plan te brengen. Het is een pakket aan maatregelen om scholen te ondersteunen bij het versterken van het burgerschapsonderwijs. In dit onderzoek heeft KBA Nijmegen de burgerschapsagenda geëvalueerd, in opdracht van de stuurgroep Burgerschap. Leden van de stuurgroep zijn het ministerie van OCW, de MBO Raad, JOB en vertegenwoordigers van verschillende mbo-scholen.

Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van een mix van onderzoeksmethoden: gesprekken met landelijke stakeholders en deskundigen, gesprekken met coördinatoren burgerschap van 31 mbo-scholen, een online enquête onder 114 mbo-docenten die burgerschapsonderwijs verzorgen, interviews met studenten in 12 mbo-scholen, verdiepende casestudies in drie scholen en een afsluitende ambitiesessie.

Op basis van de onderzoekresultaten kunnen de volgende conclusies getrokken worden, geordend volgens de drie onderzoeksvragen:

Hoe heeft het burgerschapsonderwijs in het mbo zich tussen 2016 en 2021 ontwikkeld?

De afgelopen jaren is veel gebeurd om het burgerschapsonderwijs te versterken, zowel binnen de scholen zelf als daarbuiten en *de aandacht voor burgerschapsonderwijs in de mbo-scholen is toegenomen*. Desondanks loopt, net als in 2016, *de kwaliteit van burgerschapsonderwijs sterk uiteen en is de kwaliteit deels onder de maat*. Als een belangrijke reden hiervan wordt gewezen op het *vrijblijvende kader rondom burgerschapsonderwijs*; er worden te weinig eisen aan scholen en studenten gesteld en mede daardoor wordt een gebrek aan urgentie ervaren en een te grote afhankelijkheid van gedreven individuen.

Wat zijn de opbrengsten van de Burgerschapsagenda 2017-2021 en in welke mate hebben de activiteiten in het kader van de burgerschapsagenda bijgedragen aan de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in het mbo?

De ervaringen met de (uitvoering van de) burgerschapsagenda zijn overwegend positief: scholen vinden de actielijnen relevant en zijn positief over de uitvoering van de burgerschapsagenda door het Kennispunt mbo Burgerschap. Maar, *de burgerschapsagenda heeft in de meeste scholen niet*

geleid tot structurele verbetering van burgerschapsonderwijs. Deze uitkomst ligt deels besloten in de vorm van de burgerschapsagenda die een faciliterend niet-bindend karakter heeft.

Wat is nodig om het burgerschapsonderwijs in het mbo verder te versterken en wat kan daarbij de rol zijn van een eventuele nieuwe burgerschapsagenda vanaf 2022?

Vrijwel alle coördinatoren burgerschap van de scholen en een ruime meerderheid van de docenten vinden dat *versterking van burgerschapsonderwijs nodig is, in de vorm van maatregelen binnen de school en daarbuiten*. De scholen hebben in de afgelopen jaren ervaren dat een structurele verbetering van het burgerschapsonderwijs is uitgebleven en ze vinden meer dwingende maatregelen nodig, maar ze staan ook huiverig tegenover (meer) verplichtingen van buitenaf. Kortom, *de scholen staan ambivalent tegenover meer verplichtingen*.

Hieruit volgen de volgende aanbevelingen aan de beleidsactoren op landelijk niveau:

- *Stel hogere eisen aan de kwaliteit van burgerschapsonderwijs in het mbo*
Op alle niveaus (van studenten tot besturen), op het vlak van visie, curriculum, inspanning van studenten, bekwaamheid van docenten en kwaliteitsborging.
- *Geef duidelijkheid over minimale kwaliteit van burgerschapsonderwijs*
Formuleer waar het burgerschapsonderwijs in het mbo minimaal aan moet voldoen en boven deze minimale kwaliteitsnormen uit, wat 'goed burgerschapsonderwijs' in het mbo inhoudt.
- *Ondersteun scholen bij het voldoen aan hogere eisen*
Leg meer nadruk op het belang van de derde kwalificatie-opdracht van het mbo, biedt scholen voldoende ondersteuning om aan een meer verplichtend kader te voldoen en onderzoek de mogelijkheid van een financiële impuls voor de scholen.

Er zijn verschillende manieren om een meer verplichtend kader voor het burgerschapsonderwijs in te vullen. Er kunnen in grote lijnen die beleidsopties worden geschetst waarvan ook combinaties en varianten mogelijk zijn:

1. Wet- en regelgeving met een voorschrijvend karakter, gericht op standaardnormen (bevoegdheidseisen voor docenten, urennormen, landelijke eindtermen). Bij een keuze voor deze beleidsoptie is het zaak om te waken voor het dichttimmeren van het burgerschapsonderwijs en het belemmeren van maatwerk. Rigide eisen kunnen averechts werken. Ook is speciale aandacht nodig voor het creëren van eigenaarschap.
2. Wet- en regelgeving met een open karakter (gericht op proceseisen aan scholen (zoals op het gebied van visie, curriculum en kwaliteitsborging (vgl. de recente wet Verduidelijking van de burgerschapsopdracht voor scholen in het funderend onderwijs)). Bij een keuze voor deze beleidsoptie is een norm voor voldoende / goed burgerschapsonderwijs extra van belang, alsmede een beoordeling waarbij ook wordt gekeken naar de praktijk.
3. Bestuurlijke afspraken, gericht op proceseisen aan scholen (zoals op het gebied van visie, curriculum en kwaliteitsborging, die zouden kunnen worden opgenomen in een nieuw bestuursakkoord). Bij een keuze voor deze beleidsoptie is een goede monitoring extra van belang, ook wat betreft de betekenis voor de praktijk van het burgerschapsonderwijs, alsmede een koppeling aan een verantwoordingssystematiek.

1 Achtergrond, vraagstelling en opzet van het onderzoek

In de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) van 1996 is vastgelegd dat mbo-studenten zich moeten kwalificeren voor:

- uitoefening van een beroep;
- doorstroom naar een hoger onderwijsniveau;
- deelname aan de maatschappij (burgerschap). De wettekst (art. 1.2.1 lid 2) hierover luidt: “Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren”.

Burgerschapsonderwijs in het mbo staat in het afgelopen decennium steeds sterker in de belangstelling. Maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen zoals radicalisering, aanslagen, polarisatie en nepnieuws leiden ertoe dat vanuit de samenleving en politiek nadrukkelijker een beroep op het mbo wordt gedaan om studenten te ondersteunen in hun ontwikkeling tot kritisch denkende, weerbare en verantwoordelijke burgers. Maar het blijkt voor mbo-scholen niet eenvoudig om burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs te geven. In 2016 verschenen twee onderzoeksrapporten, van de Inspectie van het onderwijs en van KBA en ResearchNed, waaruit naar voren kwam dat burgerschapsonderwijs in het mbo versterking behoeft. Mede naar aanleiding hiervan stelden het ministerie van OCW en de MBO Raad in 2017 gezamenlijk de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 op, met als doel om samen met de scholen het burgerschapsonderwijs in het mbo op een hoger plan te brengen. Het is een pakket aan maatregelen om scholen te ondersteunen bij het versterken van het burgerschapsonderwijs.

In de burgerschapsagenda is aangekondigd dat deze wordt geëvalueerd: een tussentijdse evaluatie in 2019 en een eindevaluatie in 2021. Dit rapport is het resultaat van de eindevaluatie van de burgerschapsagenda. De evaluatie is uitgevoerd door KBA Nijmegen, in opdracht van de stuurgroep Burgerschap. Leden van de stuurgroep zijn het ministerie van OCW, de MBO Raad, JOB en vertegenwoordigers van verschillende mbo-scholen.

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we eerst de wettelijke en beleidscontext van burgerschapsonderwijs in het mbo (paragrafen 1.1 en 1.2) en vervolgens de vraagstelling en opzet van de evaluatie (paragraaf 1.3).

1.1 Wettelijk kader voor burgerschapsonderwijs

Kwalificatie-eisen voor loopbaan- en burgerschapsonderwijs

De drievoudige kwalificatieplicht betekent voor mbo-instellingen dat ze pas een diploma mogen uitreiken als de student aan alle eisen voldoet. Naast beroepskwalificatie-eisen gelden in het mbo ook generieke eisen op het gebied van Nederlands, rekenen, Engels (op niveau 4) en LOB en burgerschap. De beroepsspecifieke eisen zijn vastgelegd in kwalificatiedossiers. De kwalificatie-eisen voor LOB en burgerschap staan beschreven in bijlage 1 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

Sinds 2011 worden in de kwalificatie-eisen voor burgerschap vier dimensies onderscheiden (zie bijlage 2 voor de volledige tekst):

1. de *politiek-juridisch dimensie* (actieve deelname aan de democratie);
2. de *economische dimensie* (functioneren als werknemer en als consument);

3. de *sociaal-maatschappelijke dimensie* (actieve participatie in de gemeenschap; omgaan met sociale en culturele verschillen);
4. de *dimensie vitaal burgerschap* (gezondheid; zorg voor eigen vitaliteit en fitheid).

In 2016 zijn in deze kwalificatie-eisen voor LOB en burgerschap twee toevoegingen aangebracht. Voorafgaand aan de beschrijving van de elementen van LOB en de dimensies van burgerschap is een passage opgenomen waarin het belang van *kritische denkvaardigheden* wordt benadrukt en waarin deze zijn omschreven. En in de beschrijving van de politiek-juridische dimensie van burgerschap is het thema *mensenrechten* expliciet benoemd. In 2019 is in het Examen- en kwalificatiebesluit opgenomen dat scholen expliciet aandacht moeten besteden aan de acceptatie van etnische, religieuze, seksuele en genderdiversiteit.

Inspanningsverplichting voor studenten, resultaatverplichting voor scholen

Er geldt voor mbo-studenten geen resultaatverplichting voor burgerschap, d.w.z.: voor het behalen van een diploma is het niet noodzakelijk dat zij voor burgerschap examen doen en daarbij tenminste een voldoende halen, zoals bij beroepsgerichte kwalificatie-eisen wel het geval is. Wel moeten studenten voor diplomering voldoen aan een inspanningsverplichting. Dit wordt op het diploma weergegeven (“voldaan”). Mbo-scholen leggen, in de onderwijs- en examenregeling (OER) of in een studiegids, vast welke inspanningen een student op het gebied van burgerschap moet leveren om een diploma te behalen. Voor een student zijn/haar diploma kan halen, moet de examencommissie van de school vaststellen dat aan de vastgestelde inspanningsverplichting is voldaan.

Voor mbo-scholen geldt wel een resultaatverplichting: zij zijn verplicht om burgerschapsonderwijs aan te bieden.

Eisen voor benoeming van docenten in het mbo

Naast bovengenoemde wettelijke eisen die specifiek gelden voor (LOB en) burgerschap, zijn als context voor dit onderzoek ook de algemene eisen voor de benoeming van docenten in het mbo van belang. Het mbo kent geen vakspecifieke bevoegdheidseisen omdat er – in tegenstelling tot in het vo – niet wordt gewerkt met afzonderlijke examenvakken. In de WEB zijn de eisen vastgelegd voor benoeming van docenten in het mbo. De hoofdregel is dat het bevoegd gezag van een mbo-instelling iemand tot docent kan benoemen indien hij voldoet aan de bekwaamheidseisen, zoals vastgesteld in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Een mbo-docent voldoet aan de bekwaamheidseisen indien hij beschikt over een getuigschrift van een tweedegraads of eerstegraads lerarenopleiding of indien hij een geschiktheidsverklaring van zijn bestuur heeft én in het bezit is van het getuigschrift pedagogisch-didactische scholing WEB (route van de zijinstroom). Verder dient een docent te beschikken over voldoende vakkennis en kennis van de sector waarvoor de student wordt opgeleid. Het is aan het bevoegd gezag de vakinhoudelijke bekwaamheid van docenten voor een bepaald vak te beoordelen¹.

1.2 Ontwikkelingen in beleid ten aanzien van burgerschapsonderwijs

De huidige wettelijke verplichtingen met betrekking tot LOB en burgerschapsonderwijs gelden vanaf 2012. Voorheen golden andere eisen. Het meest in het oog springende verschil is dat tot 2010 sprake was van een resultaatverplichting voor mbo-studenten voor LOB en burgerschap. In

¹ Zie Ministerie van OCW (2016). *Bevoegdheid van docenten in het mbo*. Kamerbrief 9 mei 2016. Den Haag: Ministerie van OCW.

het brondocument “Leren loopbaan en burgerschap” (2007) zijn zeven kerntaken beschreven, inclusief bijbehorende werkprocessen en de competenties die hiervoor van belang zijn; aangegeven werd dat deze leidend zijn voor de inrichting van onderwijs én examinering². Van verschillende kanten werden kanttekeningen geplaatst bij dit brondocument³, waarbij sprake is van uiteenlopende meningen bij betrokken partijen. De kanttekeningen en meningsverschillen hadden onder meer betrekking op:

- Toetsing en examinering: wel of geen examinering voor LOB en burgerschap; toetsen a.d.h.v. vaste beoordelingsstandaarden of door zichtbaar maken van ontwikkeling; wel of geen centrale examinering.
- De rol van kennis: de Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer (NVLM) pleitte o.a. voor een versterking van de kennisbasis; de MBO Raad benadrukte dat het onderscheid tussen kennis- en vormingsaspecten niet mag leiden tot een ‘apart vak’ of tot lange lijsten van te verwerven kennis.
- Het normatieve karakter; de mate waarin de kwalificatie-eisen betrekking (moeten) hebben op gewenst gedrag.

In 2012 is het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB gewijzigd. Sindsdien geldt voor studenten voor LOB en burgerschap een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatverplichting. In de Nota van Toelichting bij het besluit is deze keuze als volgt gemotiveerd: “Door de aard van ‘loopbaan en burgerschap’ geldt voor de student geen resultaatverplichting. De kwalificatie-eisen voor ‘loopbaan en burgerschap kunnen namelijk niet zo gespecificeerd en handelingsgericht worden aangegeven als de kwalificatie-eisen voor een beroep”.

Sinds de jaren '10 is de politieke en maatschappelijke discussie over (de eisen en verplichtingen aan) burgerschapsonderwijs geïntensiveerd. Terroristische aanslagen, o.a. op het World Trade Center in New York in 2001, zorg over radicalisering van jongeren en toenemende polarisatie en intolerantie droegen daaraan bij. Leden van de Tweede Kamer hebben diverse kamervragen gesteld en moties ingediend over burgerschap en maatschappelijke organisaties hebben brieven en notities opgesteld over dit thema. Terugkerend element in de politieke en maatschappelijke discussie is het veronderstelde vrijblijvende karakter van burgerschapsonderwijs. In een van de moties, de motie Rog uit 2015, werd het kabinet verzocht om mogelijkheden te onderzoeken om bevoegdheidseisen te stellen aan mbo-docenten burgerschap en om burgerschapsvorming in het mbo minder vrijblijvend te maken. Deze motie was een van de aanleidingen voor een inventariserend onderzoek naar LOB en burgerschapsonderwijs in 2016. Conclusies van het onderzoek, uitgevoerd door KBA Nijmegen en ResearchNed⁴, waren:

- a. Burgerschapsonderwijs kent een (te) grote variatie in vorm, inhoud, visie en beleid én kwaliteit.
- b. Er is behoefte aan houvast bij het vertalen van de kwalificatie-eisen naar het curriculum en naar beoordelingscriteria.
- c. Veel mbo-scholen hebben weinig zicht en grip op de kwaliteit van burgerschapsonderwijs.
- d. Er is behoefte aan professionalisering van docenten die burgerschapsonderwijs geven.
- e. Scholen vinden versterking van burgerschapsonderwijs wenselijk.

2 Gemeenschappelijk Procesmanagement Competentiegericht beroepsonderwijs (2007). *Leren, loopbaan en burgerschap*. s.l. Dit brondocument is een herziening van een eerdere versie uit 2004: CINOP (2004). *Brondocument leren en burgerschap*. Den Bosch: CINOP.

3 Zie voor een overzicht uit die periode: SLO (2009). *Waar gaat het naartoe met burgerschap?* <http://burgerschapmbo.slo.nl/netwerk/maart2009>, geraadpleegd 13 januari 2016.

4 Elfering e.a. (2016). *LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo: Eindrapport*. Nijmegen: KBA Nijmegen & ResearchNed.

De Burgerschapsagenda mbo 2017-2021

Begin 2017 stelde minister Bussemaker van OCW in een brief aan de Tweede Kamer dat het burgerschapsonderwijs in het mbo versterking behoeft⁵. Zij baseerde dit op de uitkomsten van twee onderzoeken uit 2016: naast het genoemde onderzoek van KBA Nijmegen en ResearchNed betrof het een onderzoek van de inspectie naar burgerschap in het po, vo en mbo⁶. In 2017 stelden het ministerie van OCW en de MBO Raad gezamenlijk de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021⁷ (vanaf hier: burgerschapsagenda) op, met als doel om samen met de scholen het burgerschapsonderwijs in het mbo op een hoger plan te brengen. Het is een pakket aan maatregelen om scholen te ondersteunen bij het versterken van het burgerschapsonderwijs. Ze zijn geordend in zes actielijnen:

- 1 Onderzoek t.b.v. gemeenschappelijke uitgangspunten
- 2 Doorlopende leerlijn
- 3 Curriculumontwikkeling
- 4 Kwaliteitsborging
- 5 Professionalisering
- 6 Samenwerking met externe partijen

Bij de uitvoering werken het ministerie van OCW en de MBO Raad samen. Daarbij heeft het ministerie de verantwoordelijkheid voor de actielijnen 1 en 2, en de MBO Raad voor de overige actielijnen. Voor de uitvoering heeft de MBO Raad het Kennispunt MBO Burgerschap (vanaf hier: kennispunt) ingericht, te beschouwen als de opvolger van het eerdere Netwerk burgerschap mbo.

1.3 Evaluatie van de Burgerschapsagenda

In de burgerschapsagenda is aangekondigd dat deze wordt geëvalueerd: een tussentijdse evaluatie in 2019 en een eindevaluatie in 2021. Dit rapport is het resultaat van de eindevaluatie van de burgerschapsagenda. De evaluatie van de burgerschapsagenda is tevens een peiling van de stand van zaken en ontwikkeling het burgerschapsonderwijs in het mbo; de ontwikkeling is onder meer in kaart gebracht door de onderzoeksbevindingen te vergelijken met die uit het genoemde onderzoek van KBA Nijmegen en ResearchNed uit 2016.

Onderzoeksvragen

Voor de evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft het burgerschapsonderwijs in het mbo zich tussen 2016 en 2021 ontwikkeld?
2. Wat zijn de opbrengsten van de Burgerschapsagenda 2017-2021 en in welke mate hebben de activiteiten die in het kader van de burgerschapsagenda zijn uitgevoerd bijgedragen aan de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in het mbo?
3. Wat zijn de werkzame elementen van de burgerschapsagenda en hoe kan de impact ervan op het burgerschapsonderwijs (verder) worden versterkt? Deze onderzoeksvraag is in de loop van het onderzoek verbreed naar "Wat is nodig om het burgerschapsonderwijs in het mbo verder te versterken en wat kan daarbij de rol zijn van een eventuele nieuwe burgerschapsagenda vanaf 2022?"

5 Ministerie van OCW (2017). *Versterking burgerschapsonderwijs*. Kamerbrief 7 februari 2017. Den Haag: Ministerie van OCW.

6 Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

7 MBO Raad & Ministerie van OCW (2017). *Burgerschapsagenda mbo 2017-2021. Een impuls voor burgerschapsonderwijs*. Woerden / Den Haag: MBO Raad en Ministerie van OCW.

Onderzoeksopzet

Er is voor gekozen om het onderzoek breed in te steken om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Er is informatie verzameld bij verschillende geledingen binnen scholen (docenten, studenten, stafmedewerkers, bestuurders) en daarbuiten (landelijke stakeholders en experts). Daarbij is gekozen voor een mix van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksinstrumenten. De volgende onderzoeksactiviteiten zijn uitgevoerd:

1. Gesprekken met landelijke stakeholders en deskundigen.
2. Gesprekken met coördinatoren burgerschap van 31 mbo-scholen. 'Coördinator' verwijst niet naar de functiebenaming in de scholen maar wordt in dit onderzoek gebruikt als verzamelterm voor personen met het beste zicht op de stand van het burgerschapsonderwijs in de school. Voor een deel betreft het stafmedewerkers die burgerschapsonderwijs in hun portefeuille hebben, voor een deel zijn het docenten met een voortrekkersrol op het gebied van burgerschapsonderwijs. De informanten hebben voorafgaand aan het gesprek een korte online vragenlijst ingevuld.
3. Een online enquête onder mbo-docenten die burgerschapsonderwijs verzorgen. De vragenlijst is door 114 docenten burgerschap ingevuld. Een deel van hen geeft alleen burgerschapsonderwijs, maar de meesten geven ook les in andere vakken.
4. Interviews met studenten in 12 mbo-scholen. Deels betrof het individuele gesprekken, deels groepsinterviews. In totaal is in het onderzoek met 28 studenten gesproken. Ongeveer de helft van hen was ten tijde van het gesprek lid van de studentenraad van hun school.
5. Verdiepende casestudies in drie scholen. In deze scholen is gesproken met vertegenwoordigers van verschillende geledingen in de school en zijn documenten bestudeerd.
6. Een afsluitende ambitiesessie op 8 juli 2021 met vertegenwoordigers van landelijke stakeholders en van mbo-scholen.

De evaluatie is verricht in de periode februari-juli 2021. Vanwege de beperkte doorlooptijd zijn de onderzoeksactiviteiten deels parallel in de tijd uitgevoerd.

Halverwege de evaluatie startte nog een ander, ontwerpgericht onderzoek naar (LOB en) burgerschapsonderwijs, uitgevoerd door Oberon. Gedurende dit onderzoek hebben de onderzoekers van beide bureaus intensief met elkaar afgestemd. Enkele gesprekken met landelijke stakeholders (onderdeel 1) zijn gezamenlijk gevoerd en de ambitiesessie (onderdeel 6) is georganiseerd door beide bureaus gezamenlijk.

Een uitgebreide beschrijving en verantwoording van de onderzoeksopzet is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

Leeswijzer

De opbouw van dit rapport volgt de onderzoeksvragen. Achtereenvolgens komen aan bod: de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in het mbo tussen 2016 en 2021 (hoofdstuk 2), de ervaringen met de burgerschapsagenda (hoofdstuk 3) en de vraag hoe het burgerschapsonderwijs verder kan worden versterkt (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Stand van zaken en ontwikkeling burgerschapsonderwijs

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste onderzoeksvraag: hoe heeft het burgerschapsonderwijs in het mbo zich tussen 2016 en 2021 ontwikkeld? We baseren ons daarbij met name op de interviews met coördinatoren burgerschapsonderwijs van mbo-scholen en mbo-studenten en op de enquête onder mbo-docenten burgerschap. Het eerste gedeelte van dit hoofdstuk - de paragrafen 2.1 tot en met 2.4 - gaat in op de stand van zaken anno 2021. Achtereenvolgens komen aan bod: visie en beleid, inhoud en vormgeving, bekwaamheid van docenten en kwaliteitsborging. In paragraaf 2.5 staat de vergelijking met 2016 centraal: in hoeverre is de aandacht voor burgerschapsonderwijs toegenomen en zijn de knelpunten die in 2016 werden signaleerd opgelost?

Vooraf: de invloed van de corona-pandemie

Het afgelopen jaar was voor het mbo een atypisch schooljaar in veel opzichten, ook wat betreft burgerschapsonderwijs. Veel lessen werden online gegeven, en er waren veel minder gastlessen, excursies en fysieke activiteiten. Interviews met docenten en (ouderejaars) studenten maakten duidelijk dat dit zijn weerslag heeft gehad op het onderwijs, zo was er bijvoorbeeld minder interactie tijdens de lessen. Tegelijkertijd onderstreepte de corona-pandemie de kwetsbaarheid van studenten en het belang van weerbaarheid.

In de evaluatie van de burgerschapsagenda is rekening gehouden met de invloed van de coronapandemie door respondenten te verzoeken om vragen over de praktijk van burgerschapsonderwijs te beantwoorden met de situatie vóór corona in gedachten. Daarnaast is er op gelet dat voor de interviews met studenten ook ouderejaars studenten zijn geselecteerd die de situatie vóór en na corona konden vergelijken.

2.1 Visie en beleid

De meeste van de 31 onderzochte mbo-scholen hebben op centraal niveau een visie op burgerschapsonderwijs geformuleerd (22 scholen) of zijn bezig die te ontwikkelen (5 scholen). Vier scholen hebben een dergelijke visie niet. Dit is vergelijkbaar met de situatie in 2016. Uit de interviews met de coördinatoren burgerschapsonderwijs van de mbo-scholen is af te leiden dat het hebben van een visie op burgerschapsonderwijs belangrijk is als basis voor het bepalen van de koers voor het burgerschapsonderwijs. Een visie als zodanig zegt echter op zich nog niet veel over de betekenis ervan voor de praktijk. Of zo'n visie het burgerschapsonderwijs vooruit helpt, hangt onder meer af van:

- a. *de inhoud van de visie* (globaal of concreet; aansluiting bij de onderwijsvisie van de school, pedagogische onderbouwing; houvast en richting voor de uitwerking van inhoud en vormgeving op teamniveau). Er zijn in deze opzichten grote verschillen tussen de visiedocumenten van de scholen: van een globaal statement over het belang van burgerschapsvorming en een verwijzing naar de wettelijke opdracht - waaruit niet op te maken valt wat met burgerschapsonderwijs wordt beoogd - tot een onderbouwde visie die is uitgewerkt in uitgangspunten voor (goed) burgerschapsonderwijs.

In vergelijking met 2016 wordt in de (gesprekken over) visies vaker onderscheid gemaakt tussen burgerschapsonderwijs (verantwoordelijkheid van de vakdocent) en burgerschapsvorming in bredere zin (zaak voor het hele onderwijs en het hele team). Ook was in 2016, in het

verlengde van de kwalificatie-eisen, vaker sprake van een gemeenschappelijke visie op LOB en burgerschap dan in 2021.

- b. *de vertaling van de visie in kaders, richtlijnen en afspraken* (over inhoud en vormgeving, curriculum, professionalisering) en het bewaken en 'levend houden' daarvan. Ook wat dit betreft treffen we in de onderzochte scholen een grote variatie aan. Bij enkele scholen zijn dergelijke kaders geïntegreerd in het visiedocument, bij andere staan ze er los van en ook zijn er scholen waar niet of nauwelijks sprake is van centrale afspraken over burgerschapsonderwijs (zie verder onder 'Betrokkenheid CvB en mate en wijze van sturing' in deze paragraaf).
- c. *het draagvlak voor de visie*. Van belang hierbij zijn zowel de totstandkoming van de visie (betrokkenheid van CvB, management, docenten, studenten) als het uitdragen van de visie en het belang van burgerschapsvorming in het algemeen door bestuur en directie. Coördinatoren burgerschapsonderwijs die wijzen op het belang van draagvlak, doen dit deels met verwijzing naar eerdere mislukte pogingen om burgerschap op een hoger plan te tillen. Het gaat dan om visies en kaders die bijvoorbeeld door een stafafdeling waren opgesteld maar werden 'afgeschoten' door de directie of genegeerd door teams. In vergelijking met 2016 zien we nu vaker dat het ontwikkelen van een visie op burgerschap wordt ingebed in een breder proces. In een aantal scholen zijn, soms op verschillende niveaus, werk- en stuurgroepen ingesteld om een visie en kader voor burgerschap te formuleren en wordt er nadrukkelijker op gelet dat alle geledingen in de school bij de totstandkoming worden betrokken. Dit kan gepaard gaan met behoeftepeilingen en andere vormen van onderzoek, waarbij soms een beroep wordt gedaan op practoren of externe experts. Echter ook in 2021 zijn er scholen waarbij een of meer docenten of stafmedewerkers in kleine kring en zonder veel ondersteuning of ruggespraak werken aan een visie en kaders voor burgerschap. Dit gebeurt in opdracht van het CvB of op eigen initiatief. Het kan succesvol zijn en als een olievlek werken, maar het kan voor de betrokkenen ook voelen als 'vechten tegen de bierkaai' bij gebrek aan actie en dekking vanuit hogere echelons.

Betrokkenheid CvB en mate en wijze van sturing

De coördinatoren burgerschap van de scholen geven aan dat het voor hen van groot belang is dat zij zich 'gedekt' weten door het CvB. Een deel van hen ervaart een actieve betrokkenheid vanuit het CvB – in termen van belang uitdragen, prioriteren, bespreken, bewaken, investeren – anderen minder. Personele wisselingen binnen het CvB kunnen in dit opzicht van grote invloed zijn, in positieve of in negatieve zin.

Veruit de meeste van de ondervraagde mbo-docenten (86%) geven aan dat in hun school over een of meer aspecten van burgerschap centrale afspraken zijn gemaakt. In ongeveer gelijke mate gaat het daarbij om afspraken over lesmaterialen/methoden, aantal uren voor burgerschap, en beoordeling van studenten.

Tabel 1 – Centrale afspraken over burgerschap volgens docenten (meer antwoorden mogelijk, N=114)

	%
geen afspraken over burgerschap	14%
afspraken over te gebruiken lesmateriaal/methoden	62%
afspraken over het aantal uren burgerschap	60%
afspraken over de wijze van beoordeling van studenten t.a.v. burgerschap	53%
afspraken over eisen aan beoordeling van studenten t.a.v. burgerschap	51%
overige afspraken	11%

Bron: enquête onder docenten

De percentages in tabel 1 lijken op het eerste gezicht in tegenspraak met de inschatting van de meeste coördinatoren burgerschap: zij vinden dat er weinig centrale sturing is op het gebied van burgerschapsonderwijs. De gesprekken maken duidelijk dat er doorgaans weliswaar afspraken zijn gemaakt, maar vaak zijn die globaal (zoals het behandelen van de vier dimensies van burgerschap of het vastleggen van de inspanningsverplichting in de OER of studiegids) of vrijblijvend (zoals afspraken over een minimum aantal uren of over gekwalificeerde docenten die zonder consequenties kunnen worden genegeerd). Weinig sturing kan verschillende oorzaken hebben – afspraken die zijn verwaterd, vertrek van voortrekkers, plannen die door reorganisaties niet zijn gerealiseerd – maar veruit het vaakst wijzen de coördinatoren burgerschap op de verregaande autonomie op decentraal niveau (sectoren, locaties, colleges, opleidingsteams). Deze autonomie wordt in algemene zin en ook wat betreft burgerschapsonderwijs enerzijds positief ervaren: het biedt vrijheid, doet een beroep op teamverantwoordelijkheid, faciliteert de verbinding met de aansluiting op de specifieke beroepscontext. Anderzijds draagt het ook bij aan de verschillen binnen de instelling wat betreft inhoud en niveau van burgerschapsonderwijs en maakt het dit onderwijs kwetsbaar: er is behoefte aan meer afstemming. Ook geven enkele coördinatoren burgerschap aan dat de grote mate van autonomie het lastig maakt om ‘achterblijvende’ teams te bewegen om meer werk te maken van burgerschapsonderwijs, omdat er bij burgerschapsonderwijs weinig verplichtingen of impulsen van buitenaf zijn (zoals exameneisen of inspectietoezicht⁸) die daarbij als argument kunnen worden ingezet⁹.

Bij de scholen waar burgerschapsonderwijs naar verhouding sterk centraal wordt aangestuurd, valt op dat dit vaak pas sinds kort het geval is. Aanleiding is de constatering dat binnen de school de verschillen in vormgeving en kwaliteit van burgerschapsonderwijs onaanvaardbaar groot zijn; in enkele gevallen speelt mee dat wordt verwacht dat dit in de toekomst extra problematisch zal worden omdat burgerschap in het mbo steeds meer onder een vergrootglas ligt. “Stel dat de inspectie nu een thema-onderzoek zou doen naar burgerschapsonderwijs, dan zou dat pijnlijk zijn voor onze school en voor veel andere scholen”. In twee scholen is niet zozeer sprake van sturing in de zin van afspraken over burgerschapsonderwijs, maar is het burgerschapsonderwijs integraal verweven in het onderwijsmodel van de school. In drie andere scholen maken burgerschapsdocenten onderling afspraken over burgerschapsonderwijs. Het betreft scholen met een klein team

8 Sinds 1 augustus 2021 is een nieuw onderzoekskader voor het toezicht op het mbo van kracht, met meer bepalingen die betrekking hebben op burgerschap. De interviews met de scholen vonden eerder plaats; met het nieuwe onderzoekskader was ten tijde van de gesprekken nog geen ervaring opgedaan.

9 Dit is in overeenstemming met het onderzoek van Van Opstal (2018) naar visievorming voor burgerschap in het mbo. Zij concludeert: “Door de autonomie van de teams blijft de vormgeving en uitvoering hier nog vaak steken”.

van docenten die uitsluitend burgerschap geven. Afspraken hebben onder meer betrekking op de methode, het aantal uren burgerschap en gemeenschappelijke activiteiten.

2.2 Inhoud en vormgeving van burgerschapsonderwijs

Zowel tussen als binnen de mbo-scholen zijn er grote verschillen in vorm en inhoud van burgerschapsonderwijs. Er zijn echter ook enkele gemeenschappelijke elementen. Wat betreft de vormgeving van burgerschapsonderwijs zien we dat burgerschap vrijwel overal een vak is dat is ingeroosterd. Het aantal uren en de leerjaren waarin het gegeven wordt variëren wel weer sterk (bijvoorbeeld naar sector of domein): van tot 1 uur per week in alleen het eerste leerjaar tot 2 à 3 uur per week in alle leerjaren. Behalve als vak komen elementen van burgerschap ook in meer of mindere mate aan bod in algemene vakken (vooral Nederlands), in beroepsgerichte vakken en in activiteiten of evenementen. De uiteenlopende inschattingen van de coördinatoren en de docenten burgerschap in tabel 2 hebben te maken met een verschil in scope: coördinatoren baseren hun inschatting op de hele mbo-instelling, docenten op hun eigen praktijk.

Tabel 2 – Vormgeving van burgerschapsonderwijs, op instellingsniveau (volgens coördinatoren burgerschap, N=33) en op docentniveau (volgens docenten, N=114)

	coördinatoren burgerschap	docenten
als apart vak / aparte lessen	97%	91%
projectmatige insteek in de loop van het schooljaar	46%	15%
geïntegreerd in het curriculum in algemene vakken	46%	17%
geïntegreerd in het curriculum in beroepsgerichte vakken	39%	12%
praktijk / stage	15%	4%
anders	9%	3%

Bron: enquête onder coördinatoren burgerschap van scholen; docentenenquête

Er wordt binnen scholen verschillend gedacht over een beroepsgerichte of beroepsonafhankelijke invulling van burgerschapsonderwijs, en over de mate waarin burgerschap zou moeten worden geïntegreerd in het beroepsgerichte onderwijs. Overwegingen die pleiten voor integratie zijn onder meer: het sluit beter aan bij de interesse van studenten en door de beroepscontext beklift het beter en krijgt het meer betekenis. Argumenten tegen een verregaande integratie van burgerschapsonderwijs in het beroepsgerichte curriculum zijn: het risico dat burgerschap ondersneeuwt (zorg over het 'weg-integreren' van burgerschap) of onvoldoende diepgang krijgt. Bij dat laatste wordt zowel gewezen op de dialoog in de klas over gevoelige onderwerpen als op het kennisaspect, in het bijzonder waar het gaat om democratie en rechtsstaat. Er moet een kennisbasis aanwezig zijn, zo wordt gesteld. "Burgerschap moet niet alleen worden geïntegreerd in andere vakken, maar ook een apart vak zijn, ook met theorie. Studenten kennen soms woorden en concepten niet goed genoeg om het nieuws te kunnen begrijpen".

Coördinatoren burgerschap melden dat in de sector zorg en welzijn vaker een integratie van burgerschap in het (beroepsgerichte) curriculum wordt voorgestaan dan in de sector techniek. Toch lijkt het erop dat in de scholen een zekere consensus aan het ontstaan is over dit vraagstuk: een vak burgerschap is nodig - waarbij ook de verbinding met het beroep moet worden gezocht – en tegelijkertijd is integratie in beroepsgerichte vakken wenselijk, zowel vooraf vastgelegd (vanwege de samenhang in het curriculum en om te voorkomen dat het wordt verdrongen door vakinhoud)

als spontaan (om in te spelen op actualiteiten). De accenten kunnen per opleiding verschillen en dat moet zo blijven¹⁰.

Doordat burgerschapsonderwijs deels is geïntegreerd in andere (algemene en/of beroepsgerichte) vakken, is het in deze evaluatie niet mogelijk om een volledig beeld te krijgen van de activiteiten van scholen en teams op dit gebied. Ook veel scholen en opleidingsteams zelf hebben dit totaaloverzicht niet. Uit de gevoerde interviews rijst het beeld dat in relatief weinig scholen/teams sprake is van een samenhangend curriculum voor burgerschap met kenmerken als: systematisch nagaan welke elementen van burgerschapsvorming in het vak burgerschap, in andere vakken en buiten de klas aan de orde komen; een pedagogische onderbouwing; het formuleren van leerdoelen of leerresultaten; een doorlopende leerlijn voor de verschillende leerjaren; verbinding tussen de dimensies.

Niet alleen wordt burgerschapsonderwijs op verschillende manieren aangeboden, ook de kwaliteit van het onderwijs varieert volgens de coördinatoren sterk. In de meeste gesprekken noemden zij voorbeelden van situaties die zij onder de maat vinden (ook al is er geen absolute maatstaf voor de kwaliteit). Dan gaat het bijvoorbeeld om teams die zich 'ervan af maken' met een minimale inspanning in termen van uren of die activiteiten voor studenten organiseren zonder inbedding in een groter geheel (doel van de activiteit, bespreking vooraf, verbinding met kritisch denken, dialoog over opgedane ervaringen, gekoppelde opdracht etc.). De verschillen in kwaliteit van burgerschapsonderwijs vinden de meeste coördinatoren burgerschapsonderwijs binnen hun school te groot.

Ook de gesprekken met studenten laten zien dat de ervaren kwaliteit van het burgerschapsonderwijs sterk kan verschillen en deels ook docentafhankelijk is. Zo is bij een school de ervaring van een student dat de docent 'door de methode racet' met weinig enthousiasme en weinig dialoog in de klas, terwijl een andere student (andere opleiding en andere docent maar dezelfde methode) de docent juist prijst omdat deze de materie boeiend brengt, het gesprek op gang brengt, iedereen aan bod laat komen etc.

Ervaringen met de kwalificatie-eisen

Scholen zijn vrij in de manier waarop burgerschap aangeboden wordt, mits daarin de vier dimensies en kritische denkvaardigheden aan bod komen. De enquête onder docenten wijst uit dat dit volgens hen het geval is. Tabel 3, ontleend aan de enquête onder coördinatoren burgerschap, geeft een beeld van de aandacht voor de dimensies en de later toegevoegde thema's op instellingsniveau. De sociaal-maatschappelijke dimensie komt het meest aan bod, de economische en vitaliteitsdimensie naar verhouding wat minder. De gesprekken met de coördinatoren bevestigen dat het belang van kritische denkvaardigheden niet ter discussie staat, deze worden gezien als een 'paraplu' die boven de vier dimensies van burgerschap hangt. Het belang daarvan neemt bovendien toe als gevolg van fake news, polarisatie etc. De later toegevoegde thema's mensenrechten en diversiteit krijgen in een deel van de scholen weinig expliciete aandacht in het burgerschapsonderwijs.

¹⁰ Een omvangrijk onderzoek door het proctoraat Burgerschap van ROC van Twente onder docenten, studenten en leidinggevenden en bestuurders bij deze school komt tot vergelijkbare bevindingen (Guérin e.a., 2019).

Tabel 3 – Mate waarin dimensies en thema's van burgerschap volgens coördinatoren burgerschap in hun school aan bod komen (N=33)

	veel	gemiddeld	weinig	nooit	weet niet
sociaal-maatschappelijke dimensie	58%	33%	0%	0%	9%
politiek-juridische dimensie	46%	43%	3%	0%	9%
vitaal burgerschap	39%	46%	3%	0%	12%
economische dimensie	33%	52%	6%	0%	9%
kritische denkvaardigheden	39%	42%	3%	0%	15%
mensenrechten	18%	42%	21%	0%	18%
diversiteit	18%	46%	18%	0%	18%

Bron: enquête onder coördinatoren burgerschap van scholen

Dat de vier dimensies van burgerschap in het burgerschapsonderwijs aan bod komen is niet verwonderlijk, aangezien in het vak burgerschap veelal gebruik wordt gemaakt van een methode die mede op deze dimensies is gebaseerd en waarin ook alle in het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB benoemde aspecten van deze dimensies zijn afgedekt. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er soms onduidelijkheid heerst over de vraag of alle aspecten van de dimensies verplicht moeten worden behandeld.

De coördinatoren wijzen erop dat zowel de wijze waarop als de diepgang waarmee de dimensies worden behandeld binnen hun school sterk uiteenlopen. Dat laatste komt onder meer tot uiting in het aantal uren dat voor burgerschapsonderwijs is ingeroosterd. Dat wordt deels te laag geacht (bijvoorbeeld 1 uur per week gedurende een leerjaar) om diep genoeg op de aspecten van burgerschap in te gaan. “We kunnen ze alleen maar aantikken”. Sommige gesprekspartners wijzen er in dit verband ook op dat steeds meer maatschappelijke thema's naar het (burgerschapsonderwijs in het) mbo worden doorgeschoven. “Het is tijd voor nieuwe keuzes over wat nu echt belangrijk is”.

Volgens de helft van de coördinatoren burgerschapsonderwijs kan de school goed met de kwalificatie-eisen uit de voeten, de andere helft ervaart knelpunten. Het meest genoemde knelpunt is dat de kwalificatie-eisen te algemeen zijn geformuleerd. Uit de interviews komt naar voren dat dit vooral lastig kan zijn voor onervaren / niet gericht opgeleide docenten. Anderen brengen daar tegenin dat dit geen probleem zou moeten zijn als de school serieus invulling geeft aan burgerschapsonderwijs en ook nieuwe docenten door de school voldoende handvatten aangereikt krijgen om burgerschapsonderwijs te geven. Een tweede vaak genoemde kanttekening bij de kwalificatie-eisen is dat belangrijke elementen ontbreken; in de interviews is digitaal burgerschap daarbij het vaakst genoemd. Ook hier zijn er tegengeluiden: hoewel niet expliciet benoemd in de kwalificatie-eisen, wordt aangevoerd dat die wel genoeg kapstukken bieden om digitaal burgerschap aan te snijden, onder meer de bepalingen over kritisch denkvermogen lenen zich daarvoor.

Tabel 4 – Antwoorden van coördinatoren burgerschap op stellingen over de kwalificatie-eisen voor burgerschapsonderwijs (N=33)

	% (helemaal) eens
met de huidige kwalificatie-eisen kunnen wij prima uit de voeten	51%
de huidige kwalificatie-eisen zijn te algemeen geformuleerd	42%
er ontbreken belangrijke elementen van burgerschap in de kwalificatie-eisen	36%
de huidige kwalificatie-eisen zijn teveel gericht op gewenst gedrag en gewenste houdingen	21%
kwalificatie-eisen horen voor burgerschapsonderwijs niet van toepassing te zijn	19%
de huidige kwalificatie-eisen zijn teveel gericht op kennis en vaardigheden	18%
er zijn teveel kwalificatie-eisen waaraan moet worden voldaan	15%

Bron: enquête onder coördinatoren burgerschap van scholen

De overige, door minder coördinatoren genoemde knelpunten illustreren dat verschillend wordt gedacht over een aantal elementen van burgerschap, zoals de verhouding tussen kennis, vaardigheden en waarden/gedrag.

Met name een aantal landelijke stakeholders problematiseert de huidige dimensies als zodanig. Bij de vitaliteitsdimensie, en het deel van de economische dimensie dat gericht is op zelfredzaamheid zoals omgaan met geld, wordt – hoewel het belang van de thematiek op zich niet ter discussie staat – de vraag gesteld of dit tot burgerschap behoort. Deze vraagtekens houden ook verband met de doorlopende leerlijn; in het funderend onderwijs worden de genoemde aspecten niet tot burgerschap gerekend. Ook in sommige scholen worden vergelijkbare onevenwichtigheden in de dimensies geconstateerd, maar in mindere mate geïdentificeerd.

Kunst- en cultuur

In de evaluatie is op verzoek van het ministerie van OCW apart aandacht besteed aan *kunst en cultuureducatie* in het mbo. De concrete vraag hierbij was in hoeverre het wenselijk is dat dit thema een meer nadrukkelijke plaats in de kwalificatie-eisen voor burgerschap krijgt. Een pleitbezorger voor meer uren en een vaste plek voor cultuuronderwijs in het mbo is het Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA). Argumenten daarvoor zijn onder meer: de huidige ongelijke kansen voor jongeren (in het vmbo én in het mbo is minder aandacht voor cultuuronderwijs dan in havo/vwo); de goede aansluiting van kunst en cultuur bij maatschappelijke thema's die in burgerschap centraal staan en bij 21^{ste} eeuwse vaardigheden; gunstige randvoorwaarden in termen van beschikbare expertise, financiering en aanbod.

De meeste coördinatoren burgerschapsonderwijs vinden kunst en cultuur belangrijk en vinden het ook een zeer geschikt medium om diverse maatschappelijke thema's aan te snijden. Dit gebeurt ook, zij het dat dit sterk varieert naar opleiding/sector en per docent. Voorbeelden die meerdere malen zijn genoemd zijn de theatervoorstelling 'Leef' van TheaterAanZ met de daaraan gekoppelde docententraining van stichting School en Veiligheid, museumbezoeken en het bezoeken van films in het kader van Movies that matter. De meerderheid is echter geen voorstander van het opnemen van kunst en cultuur in de kwalificatie-eisen. De belangrijkste reden daarvoor is dat kunst en cultuur vooral worden gezien als een vehikel voor het behandelen van allerlei maatschappelijke thema's en minder als een maatschappelijk thema op zichzelf. Daarnaast vindt zoals eerder aangegeven een deel van de coördinatoren dat er momenteel al genoeg of teveel kwalificatie-eisen zijn. Een minderheid ziet wel graag dat kunst en cultuur expliciet wordt genoemd

in de kwalificatie-eisen. Zij benadrukken sterker het vormende aspect van kunst en cultuur. Onder deze voorstanders bevinden zich enkele scholen die van kunst en cultuur een speerpunt hebben gemaakt.

Beoordeling van de inspanningsverplichting voor studenten

Docenten beoordelen de inspanningsverplichting van studenten het vaakst aan de hand van opdrachten, maar ook een portfolio en een presentatie of werkstuk liggen bij ruim de helft van de docenten aan de basis van de beoordeling. Aanwezigheid telt bij 40 procent van de docenten mee; analyses laten zien dat dit bij slechts 1 van de 114 docenten de enige basis voor de beoordeling vormt. Een op de drie docenten burgerschapsonderwijs laat studenten een toets maken. Uit de tabel is niet op te maken of het hierbij gaat om kwalificerende toetsen. De gesprekken met de coördinatoren wijzen uit dat in 3 van de 33 scholen voor de gehele instelling is gekozen voor kwalificerende toetsen.

Tabel 5 – Basis voor het beoordelen van de inspanningsverplichting van studenten (meer antwoorden mogelijk; N = 114)

	%
het maken van opdrachten	79%
een portfolio	58%
een presentatie en/of werkstuk	53%
het vastleggen van aanwezigheid tijdens lessen of andere bijeenkomsten	40%
het maken van een toets	33%
een eindgesprek/examengesprek	12%
andere basis	4%

Bron: enquête onder docenten

De percentages in tabel 5 laten zien hoe de inspanningsverplichting wordt beoordeeld, maar zeggen weinig over de inspanning die de studenten minimaal moeten verrichten en over de beoordelingscriteria en normering. Veel coördinatoren burgerschap van de mbo-scholen zien de wijze waarop de inspanningsverplichting nu vorm krijgt als te vrijblijvend. Van studenten mag of moet meer worden gevraagd, ook als signaal dat de school burgerschapsonderwijs serieus neemt. Het is niet zo dat de kwalificatie-eisen een belemmering vormen voor scholen, teams of docenten die hoge eisen aan studenten willen stellen. Ook bieden ze voldoende ruimte voor maatwerk. Veruit de meeste docenten (84%) geven aan dat ze voldoende houvast hebben om te kunnen beoordelen of studenten aan de inspanningsverplichting hebben voldaan. Maar de huidige inspanningsverplichting werkt volgens de coördinatoren burgerschap in de hand dat de verschillen in beoordeling erg groot zijn, en ze stimuleren niet dat de lat hoog wordt gelegd, zowel wat betreft de inspanning van de studenten als de beoordeling door de docenten: een magere invulling heeft geen consequenties.

Wat betreft het vastleggen van de inspanningsverplichting wijzen de gesprekken in de scholen uit dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen: de inspanningsverplichting wordt vermeld in de OER of studiegids. De beschrijving is echter vaak summier, soms behelst het niet meer dan het benoemen van de dimensies. Een deel van de coördinatoren burgerschap geeft aan dat teams concreter moeten vastleggen waaraan de student moet voldoen en wanneer het resultaat voldoende is. In enkele scholen roert de examencommissie zich in dit opzicht: zij willen een betere basis om te kunnen zien waar het oordeel 'voldaan' op is gebaseerd.

Er is dus een vrij grote mate van consensus over de te als vrijblijvend ervaren inspanningsverplichting, maar dat is niet het geval bij de vraag naar het gewenste alternatief voor deze situatie. Hierop komen we terug in hoofdstuk 4.

2.3 Bekwaamheid van docenten

Bij het ontbreken van vakspecifieke bevoegdheidseisen in het mbo is het de vraag op welke gronden docenten burgerschapsonderwijs geven.

Een deel van de scholen heeft ervoor gekozen om burgerschapsonderwijs te laten verzorgen door een vast kernteam van docenten die burgerschap als hoofdtaak hebben. Bij andere scholen wordt burgerschap vooral gegeven door docenten die dit 'erbij' doen, naast een ander (hoofd)vak zoals bijvoorbeeld Nederlands. Een mix komt ook voor: een of enkele 'kartrekkers' per school, sector of locatie die burgerschap als hoofdtaak hebben met een coördinerende en initiërende rol richting overige burgerschapsdocenten. De organisatie varieert per school maar kan ook binnen de scholen sterk verschillen.

Tabel 6 laat zien hoe de verdeling er op docentniveau uitziet. Grofweg geeft de helft van de respondenten dit vak als enige of als hoofdvak (vak met de meeste uren) en bij de andere helft is het een nevenvak.

Tabel 6 – Burgerschapsonderwijs als enige, hoofd- of nevenvak voor docenten (N = 114)

	%
alleen het vak burgerschap	12%
naast burgerschap ook andere vakken, burgerschap is het hoofdvak (meeste uren)	41%
naast burgerschap ook andere vakken, burgerschap is <u>niet</u> het hoofdvak	45%
anders	2%

Bron: enquête onder docenten

Tabel 7 laat zien welke overwegingen volgens docenten in hun geval een rol hebben gespeeld bij de keuze wie burgerschap verzorgt. De meeste docenten geven aan dat het gaat om een mix van overwegingen, waarbij affiniteit met burgerschap het vaakst meetelt. Echter ook 'uren over hebben' in de jaartaak speelt vaak een rol, bij ruim een derde van de docenten burgerschap was dit een belangrijke overweging.

Tabel 7 – Overwegingen die volgens mbo-docenten burgerschap een rol speelden bij de keuze wie burgerschapsonderwijs verzorgt (N=114)

	speelde geen rol / n.v.t.	speelde een rol	speelde een belangrijke rol	weet niet
affiniteit met burgerschap	10%	23%	66%	2%
beschikken over de benodigde competenties	11%	31%	57%	1%
gevolgde scholing	33%	25%	40%	3%
bevoegdheid voor een vak dat relevant is voor burgerschapsonderwijs	40%	18%	39%	4%
uren beschikbaar hebben in de jaartaak	33%	27%	37%	4%
bereidheid tot het volgen van scholing	51%	14%	25%	10%

Bron: enquête docenten

De taakinvulling van de docenten burgerschapsonderwijs en de motieven die bij hun aanstelling een rol hebben gespeeld staan niet los van elkaar. Uit tabel 8 kan worden afgeleid dat bij docenten met burgerschap als nevenvak bij hun aanstelling naar verhouding weinig is gelet op beschikbare competenties, vakspecifieke bevoegdheid en scholing(sbereidheid). De verschillen met docenten die burgerschap als enige of hoofdvak geven zijn aanzienlijk en statistisch significant.

Tabel 8 – Relatie tussen burgerschap als hoofd- of nevenvak en de motieven bij de aanstelling (% 'speelde een belangrijke rol'; N=112)

	burgerschap als enige of hoofdvak (N=61)	burgerschap als nevenvak (N=51)
affiniteit met burgerschap	81%	49%
beschikken over de benodigde competenties	75%	35%
gevolgde scholing	62%	14%
bevoegdheid voor een vak dat relevant is voor burgerschapsonderwijs	52%	24%
uren beschikbaar hebben in de jaartaak	41%	33%
bereidheid tot het volgen van scholing	36%	12%

Bron: enquête onder docenten

Ook is er een relatie tussen de taakinvulling van de docenten burgerschapsonderwijs en de vooropleiding. Docenten met burgerschapsonderwijs als nevenvak hebben veel minder vaak (49%) een vakspecifieke bevoegdheid dan docenten die burgerschap als hoofdvak geven (84%). Bij laatstgenoemde groep gaat het bij een vakspecifieke bevoegdheid vaker om maatschappijleer, bij eerstgenoemde groep naar verhouding vaak om omgangskunde (mogelijk in verband met een combinatie van burgerschapsonderwijs met LOB en taken als studieloopbaanbegeleider). Van alle docenten burgerschap in de enquête heeft 31% een bevoegdheid maatschappijleer, 17% omgangskunde en 14% geschiedenis. De overige docenten hebben een specifieke bevoegdheid burgerschap (5%) theologie of filosofie (2%) of geen vakspecifieke bevoegdheid (31%).

De vraag of de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs verschilt al naar gelang de taakinvulling en de vooropleiding en scholing van de docent kan in deze evaluatie niet in kwantitatieve zin worden beantwoord. Wel kunnen we nagaan of de tevredenheid van de docenten zelf over het burgerschapsonderwijs in hun opleiding(en) samenhangt met deze kenmerken. Tabel 9 laat zien dat over de hele linie twee derde van de burgerschapsdocenten hierover (zeer) tevreden is, maar docenten die burgerschap als nevenvak geven zijn hierover gematigder (vaker 'neutraal', minder vaak 'zeer tevreden') dan hun collega's met burgerschap als hoofdvak. Vergelijkbare verschillen (niet in tabel) zijn er tussen docenten zonder een vakspecifieke bevoegdheid zoals in voorgaande alinea benoemd (11% zeer tevreden) en docenten die wel beschikken over zo'n bevoegdheid (25 tot 32% zeer tevreden).

Tabel 9 – Mate van tevredenheid van docenten over het burgerschapsonderwijs in hun opleiding(en) (N=114)

	burgerschap als enige of hoofdvak (N=61)	burgerschap als nevenvak (N=51)	Totaal (N=114)
zeer ontevreden	5%	4%	4%
ontevreden	5%	9%	7%
niet tevreden, niet ontevreden	16%	35%	25%
tevreden	41%	43%	42%
zeer tevreden	33%	10%	22%

Bron: enquête onder docenten

Bevindingen uit de interviews met coördinatoren burgerschapsonderwijs sluiten aan bij het beeld uit tabel 9. Meerdere coördinatoren zien een relatie tussen (min of meer) full time docenten burgerschap, vaak met een gerichte vooropleiding, en (meer) kwaliteit en gedrevenheid. “Het heeft een zekere voorspellende waarde”. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat er ook goede burgerschapsdocenten zijn die het vak ‘erbij doen’ en geen gerichte vooropleiding of scholing hebben gevolgd. En andersom: enkele coördinatoren burgerschap geven aan dat een vakgerichte bevoegdheid zoals maatschappijleer geen garantie biedt voor geschiktheid voor burgerschapsonderwijs in het mbo. Deze informanten vinden dat de opleiding docent maatschappijleer te zeer is gericht op het voortgezet onderwijs en kennisoverdracht en minder op persoonsvorming.

De gesprekspartners zijn het erover eens dat het een ongewenste situatie is dat er docenten zijn die vanwege roosteroverwegingen burgerschap geven terwijl niet wordt gekeken of de docent daarvoor geschoold is of over de benodigde competenties beschikt. De nadelen hiervan worden nog groter als vanwege het rooster elk jaar een andere docent wordt aangewezen om burgerschap te verzorgen. Ook uit de open vragen in de docentenenquête komen opmerkingen van deze strekking. Als we de motieven uit tabel 8 combineren, blijkt dat volgens een kwart van de burgerschapsdocenten geen van de motieven scholing, scholingsbereidheid, vakspecifieke bevoegdheid en het beschikken over benodigde competenties bij hun aanstelling een belangrijke rol speelde. Bij hen is alleen gekeken naar beschikbare uren en/of affiniteit.

Professionalisering

In veel van de gevoerde gesprekken is benadrukt dat niet iedere docent vanzelf bekwaam is om burgerschapsonderwijs te geven. In de docentenvragenlijst is een aantal competenties voor de docent burgerschap op een rij gezet die uit het onderzoek van 2016 als belangrijk naar voren kwamen. Docenten die burgerschapsonderwijs verzorgen vinden in grote meerderheid dat zij beschikken over deze competenties (zie tabel 10). Van de voorgelegde kennis- en vaardigheidsaspecten is dit alleen voor ‘samenwerken met andere instellingen’ minder duidelijk het geval. Het relatief hoge percentage ‘weet niet’ bij dit item doet echter vermoeden dat dit voor een deel van de docenten niet aan de orde is. Afgezien daarvan zijn het de competenties die juist voor burgerschapsonderwijs extra belangrijk worden gevonden waar meer docenten zich onvoldoende bekwaam achten (hoewel het nog steeds om lage percentages gaat): het begeleiden van gesprekken over maatschappelijk gevoelige thema’s en het uitdagen van studenten tot kritisch denken en zelfreflectie. Dit zijn tevens de enige competenties waarin docenten met burgerschap als nevenvak zich wat minder vaak bekwaam achten dan docenten voor wie burgerschap het hoofdvak is.

Tabel 10 – Mate waarin docenten burgerschap zich voldoende toegerust voelen wat betreft een aantal kennis- en vaardigheidsaspecten (N=114)

	voldoende	onvoldoende	weet niet
inlevingsvermogen	100%	0%	0%
inspelen op de actualiteit	99%	1%	0%
reflecteren op eigen functioneren als docent	97%	2%	2%
didactische werkvormen die geschikt zijn voor burgerschapsonderwijs	96%	3%	2%
studenten coachen / feedback geven	96%	4%	1%
kennis van relevante disciplines en thema's	93%	4%	3%
studenten uitdagen tot kritisch denken en zelfreflectie	92%	7%	1%
begeleiden van gesprekken over maatschappelijk gevoelige thema's	90%	8%	2%
samenwerken met andere instellingen	62%	18%	19%

Bron: enquête onder docenten

Bijna de helft van de docenten burgerschap heeft behoefte aan scholing. Bij docenten met een vakgerichte bevoegdheid, docenten bij wie scholing of beschikbare competenties een belangrijke rol speelden bij hun aanstelling en docenten die zich voldoende bekwaam achten op essentiële competenties is de scholingsbehoefte wat lager, maar ook bij hen gaat het om substantiële groepen.

Tabel 11 – Behoefte van docenten aan scholing om burgerschapsonderwijs (nog) beter te kunnen verzorgen (N=114)

nee	55%
ja	45%

Bron: enquête onder docenten

De open vraag naar de gewenste scholing leverde een divers palet aan antwoorden op die deels betrekking hebben op de vorm en deels op de inhoud van de scholing. Wat betreft de vorm geven de meeste docenten de voorkeur aan cursussen, trainingen of workshops. Een kleiner deel van hen wil een masteropleiding volgen, drie van hen tekenen daarbij aan dat zij vinden dat in de lerarenopleiding maatschappijleer een toespitsing op burgerschap in het mbo ontbreekt. "Ik wil de master maatschappijleer halen, maar dat heeft dan vreemd genoeg opeens niets meer te maken met het mbo". Andere docenten leggen het accent niet op formele scholing maar op (onderlinge) kennisuitwisseling: gezamenlijke bijeenkomsten met burgerschapsdocenten om voorbeelden en kennis te delen, elkaar te inspireren en van elkaar te leren.

Wat betreft de inhoud zijn er geen thema's die eruit springen. Vaker dan één keer noemen docenten scholing over maatschappelijke thema's, het gesprek in de klas (kritisch nadenken bevorderen, dialoog, spanningen), dimensies van burgerschap; daarnaast werden genoemd: samenhang met andere vakken en burgerschapsonderwijs aan anderstaligen.

De meeste scholen hebben geen scholingsaanbod dat expliciet is gericht op burgerschap. Enkele scholen hebben een bijscholingstraject of een leergang op dit gebied, huren externe deskundigen in voor workshops of masterclasses of laten burgerschapsdocenten een scholingstraject volgen bij een hogeschool. Deze initiatieven zijn doorgaans van recente datum. Veel coördinatoren

burgerschap en ook docenten zelf vinden meer aandacht voor professionalisering wenselijk (zie verder hoofdstuk 4).

2.4 Kwaliteit(sborging)

In paragraaf 2.2 is geconstateerd dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs binnen instellingen sterk varieert. Tabel 12 bevestigt dit: ruim driekwart van de coördinatoren burgerschap is deze mening toegedaan. Een even groot deel van hen vindt de kwaliteit bovendien sterk persoonsafhankelijk. En de helft van hen is het eens met de stelling dat er weinig zicht is op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in de school.

Tabel 12 – Antwoorden van coördinatoren burgerschap van de mbo-scholen op stellingen over de kwaliteit van burgerschapsonderwijs in de school (N=33)

	% (helemaal) eens
de kwaliteit van burgerschapsonderwijs loopt binnen de instelling sterk uiteen	79%
de kwaliteit van burgerschapsonderwijs is sterk persoonsafhankelijk	79%
er is weinig zicht op de kwaliteit van burgerschapsonderwijs in de instelling	52%
het is onduidelijk aan welke kwaliteitsnorm burgerschapsonderwijs minimaal moet voldoen	49%
er zijn weinig tools om ervoor te zorgen dat burgerschapsonderwijs overal in de instelling van voldoende niveau is	27%

Bron: enquête onder coördinatoren burgerschap van scholen

Op grond van de combinatie van deze bevindingen zou kunnen worden verwacht dat scholen in hun kwaliteitsborging speciale aandacht geven aan burgerschap, maar dat is niet het geval: in de PDCA-cyclus van de scholen is burgerschap maar mondjesmaat opgenomen. Uit de gevoerde gesprekken in de scholen kan worden afgeleid dat dit mede komt doordat het instrumentarium voor kwaliteitsborging veelal is geënt op het onderzoekskader mbo van de inspectie van het onderwijs¹¹, dat weer is gestoeld op wettelijke eisen¹². En die wettelijke eisen zijn algemeen geformuleerd en bieden, ook voor de inspectie zelf, weinig handvatten om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te beoordelen. Zoals tabel 12 ook laat zien, is het voor veel scholen onduidelijk aan welke kwaliteitsnorm burgerschapsonderwijs minimaal moet voldoen. Scholen zouden eigen kwaliteitscriteria kunnen formuleren en in hun kwaliteitsborging kunnen opnemen, maar dat gebeurt weinig. Ook hierbij speelt het wettelijk kader een rol: het weinig verplichtende kader draagt ertoe bij dat burgerschap in vergelijking met andere elementen en aspecten van onderwijs vaak een lage prioriteit heeft.

Het Kennispunt mbo Burgerschap heeft onlangs een instrument voor zelfevaluatie ontwikkeld en ten tijde van deze evaluatie voerden medewerkers van het kennispunt naar aanleiding van de ingevulde vragenlijsten gesprekken met contactpersonen van alle mbo-scholen. Het betreft een

11 Zie ook Inspectie van het onderwijs (2020). *Beoordeling van de eigen kwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

12 De gesprekken zijn gevoerd vóór de inwerkingtreding van het nieuwe onderzoekskader voor het toezicht op het mbo per 1 augustus 2021.

ontwikkelingsgericht instrument dat volgens een aantal coördinatoren burgerschap potentie heeft om bij te dragen aan de borging van de kwaliteit. In hoofdstuk 3 komen we hier op terug.

Betrokkenheid van studenten

Naast bijvoorbeeld audits of zelfevaluaties door teams kunnen scholen ook evaluaties door studenten benutten bij de kwaliteitsborging. Uit de gesprekken met studenten komt naar voren dat er doorgaans wel een vorm van evaluatie is, maar vaak gaat die niet specifiek of diep in op burgerschapsonderwijs (bijvoorbeeld een standaard evaluatie van de docent). In de gesprekken met coördinatoren burgerschap hebben we geen voorbeelden gehoord van scholen die evaluaties door studenten systematisch gebruiken om het burgerschapsonderwijs te monitoren en verbeteren.

Veel van de studenten met wie is gesproken vinden burgerschap van belang. Zij leggen daarbij deels andere accenten dan de coördinatoren burgerschap, die vaak de politiek-juridische en sociaal-maatschappelijke dimensie van burgerschap benadrukken. Studenten lijken aspecten van de economische dimensie relatief vaker interessant en relevant te vinden. Het gaat dan om praktische zaken waar zij rechtstreeks mee te maken hebben, zoals 'wat zijn mijn rechten en plichten als ik 18 word' en 'wat komt er bij kijken als ik op mezelf ga wonen en hoe duur is dat'. Verder vinden zij in het algemeen het gesprek in de klas interessant en zinvol. Wat betreft het betrekken van studenten bij (de vormgeving en inhoud van) burgerschapsonderwijs – voor, tijdens of na afloop van de lessen – is er naar de mening van zowel studenten zelf als van de coördinatoren burgerschap van de scholen nog veel ruimte voor verbetering.

In de studentenraden van de scholen waar met studenten is gesproken, is burgerschapsonderwijs geen prominent gespreksonderwerp.

2.5 Ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs tussen 2016 en 2021

In de vorige paragrafen is de stand van zaken van het burgerschapsonderwijs in 2021 beschreven zoals we die aantreffen in deze evaluatie. In deze slotparagraaf van dit hoofdstuk gaan we na hoe het burgerschapsonderwijs zich heeft ontwikkeld sinds 2016, toen een onderzoek met een deels gelijke opzet en vraagstelling is uitgevoerd¹³. We memoreren eerst de conclusies uit dat onderzoek uit 2016 en beschrijven vervolgens hoe het burgerschapsonderwijs zich sindsdien heeft ontwikkeld.

Stand van zaken burgerschapsonderwijs 2016

Aan de hand van de conclusies van het onderzoek uit 2016 kan worden getypeerd hoe het er in dat jaar voor stond met burgerschapsonderwijs in het mbo:

- a. Burgerschapsonderwijs kent een (te) grote variatie in vorm, inhoud, visie en beleid én kwaliteit. Een derde van de vertegenwoordigers van scholen beoordeelt de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs als onvoldoende.
- b. Er is behoefte aan houvast bij het vertalen van de kwalificatie-eisen naar het curriculum en naar beoordelingscriteria. Wat is 'goed' burgerschapsonderwijs?
- c. Veel mbo-scholen hebben weinig zicht en grip op de kwaliteit van burgerschapsonderwijs. In de kwaliteitsborging speelt dit onderwijs geen rol van betekenis.

13 Elfering e.a. (2016). *LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo: Eindrapport*. Nijmegen: KBA Nijmegen & Research-Ned.

- d. Er is behoefte aan (meer) professionalisering van docenten die burgerschapsonderwijs geven.
- e. Scholen vinden versterking van burgerschapsonderwijs wenselijk, zowel in de school zelf (o.a. professionalisering, meer samenhang in het curriculum als daarbuiten (o.a. platform voor ondersteuning, meer aandacht voor burgerschap in de lerarenopleiding).

Ontwikkeling burgerschapsonderwijs 2016-2021

De bevindingen over de stand en ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in het mbo kunnen we globaal als volgt samenvatten:

1. Er is veel gebeurd om burgerschapsonderwijs te versterken en de aandacht voor burgerschapsonderwijs in de mbo-scholen is toegenomen.
2. Tegelijkertijd zijn er tussen en binnen scholen nog steeds grote verschillen in inhoud, vormgeving én kwaliteit van burgerschapsonderwijs. De verschillen in kwaliteit worden door de scholen als te groot ervaren en de kwaliteit te vaak onder de maat. Ook de overige hierboven beschreven conclusies a. t/m e. uit het onderzoek van 2016 zijn in 2021 nog van toepassing.

We lichten dit verder toe.

Ad 1. Aandacht voor burgerschapsonderwijs is toegenomen

De enquête onder coördinatoren burgerschap van mbo-scholen wijst uit dat de meesten van hen (61%) vinden dat de aandacht voor burgerschapsonderwijs in hun school is toegenomen. De overige respondenten vinden dat de aandacht gelijk is gebleven (36%), slechts in een enkel geval (3%) wordt ervaren dat die is afgenomen. Debet aan de toegenomen aandacht zijn vooral maatschappelijke ontwikkelingen (door 65% genoemd) en aandacht vanuit de overheid (50%). Ook een nieuwe visie of nieuw beleid van het CvB (40%) of een verandering in de sturing vanuit het CvB (30%) spelen naar verhouding vaak een rol.

De interviews laten zien dat de afgelopen jaren veel is gebeurd om het burgerschapsonderwijs te versterken, zowel binnen de scholen zelf als daarbuiten. Er zijn mooie en inspirerende voorbeelden van scholen die burgerschapsonderwijs op bevlogen, innovatieve en/of gestructureerde manier aanpakken. Die voorbeelden strekken zich uit tot allerlei aspecten van burgerschapsbeleid en -onderwijs: visie- en beleidsvorming, het creëren van draagvlak, onderzoek, professionalisering, curriculumontwikkeling en concrete activiteiten. De initiatieven daarvoor zijn deels van bovenaf aangestuurd en deels van 'onderaf' (docenten) of vanaf de 'zijkant' (stafmedewerkers) ontstaan en in onderling samenspel.

Buiten de scholen is burgerschap in beweging door initiatieven in het kader van de burgerschapsagenda (zie hoofdstuk 3), tal van maatschappelijke organisaties en practoren. Die laatste zijn aan een of enkele mbo-scholen verbonden maar laten ook daarbuiten van zich horen, onder meer door het delen van onderzoeksresultaten en inzichten.

Ad 2. (Te) grote verschillen in inhoud, vormgeving en kwaliteit tussen en binnen scholen

Net als in 2016 zijn er grote verschillen tussen en binnen scholen wat betreft het burgerschapsonderwijs, inclusief de kwaliteit ervan. Die kwaliteit is, volgens betrokkenen zelf, deels onder de maat. Omdat er geen duidelijke norm is voor de (minimale) kwaliteit van burgerschapsonderwijs en omdat veel scholen geen volledig zicht hebben op de kwaliteit in de teams is het niet mogelijk om aan te geven bij welk deel van de scholen en teams de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs onvoldoende is. Maar er zijn sterke indicaties dat het niet gaat om uitzonderingen. Die indicaties liggen deels in de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in directe zin: in de meeste

interviews werden voorbeelden genoemd van situaties waarbij sprake is van een marginale inzet in termen van uren en activiteiten, onvoldoende toegeruste docenten etc. Daarnaast schort het in veel scholen en teams aan randvoorwaarden voor goed burgerschapsonderwijs in termen van bijvoorbeeld visie, professionalisering en kwaliteitsborging.

In de gesprekken binnen de scholen is gevraagd naar de achtergrond van deze als (te) groot ervaren verschillen. De antwoorden wijzen erop dat de fundamentele vraagstukken die uit het onderzoek van 2016 naar voren kwamen weinig zijn veranderd:

- *Te weinig urgentie*

Teams en instellingen hebben te maken met een groot aantal eisen van buitenaf die veel aandacht, tijd en energie vragen. Voor burgerschapsonderwijs is dit veel minder het geval, door een combinatie van factoren 1) er worden geen vakspecifieke eisen gesteld aan de bekwaamheid van docenten, 2) er gelden geen exameneisen voor studenten (zoals die wel gelden voor andere algemene vakken), 3) er is geen norm voor de minimale kwaliteit van burgerschapsonderwijs 4) er is alleen marginaal sprake van inspectietoezicht op de kwaliteit (sborging). Er wordt al met al te weinig van scholen gevraagd, het kader voor burgerschapsonderwijs wordt als te vrijblijvend ervaren. Het wordt wel belangrijk gevonden, maar andere zaken vragen meer aandacht en krijgen een hogere prioriteit.

- *Persoonsafhankelijkheid*

In deze situatie zijn de gedrevenheid, bekwaamheid en visie van CvB, staf, management en docenten doorslaggevend voor de aandacht voor en de kwaliteit van burgerschapsonderwijs. Daarmee is de prioriteit van burgerschapsonderwijs ook gevoelig voor personele wisselingen.

In hoofdstuk 4 laten we zien hoe er in mbo-scholen wordt gedacht over manieren om het burgerschapsonderwijs te versterken. Voorafgaand daaraan gaan we in hoofdstuk 3 in op de ervaringen die zijn opgedaan met de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021.

3 Ervaringen met de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021

In dit hoofdstuk beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag van deze evaluatie: wat zijn de opbrengsten van de Burgerschapsagenda 2017-2021 en in welke mate hebben de activiteiten die in het kader van de burgerschapsagenda zijn uitgevoerd bijgedragen aan de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in het mbo?

Het eerste deel van dit hoofdstuk staat in het teken van de bekendheid van docenten burgerschapsonderwijs met de burgerschapsagenda en het kennispunt. Daarna beschrijven we de ervaringen van de coördinatoren en de docenten burgerschapsonderwijs met de activiteiten die in het kader van de burgerschapsagenda zijn uitgevoerd. Ten slotte gaan we in op de vraag in hoeverre de burgerschapsagenda impact heeft gehad op het burgerschapsonderwijs in de mbo-scholen.

3.1 De Burgerschapsagenda mbo 2017-2021

Zoals aangegeven in de inleiding van dit rapport, is de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 in 2017 opgesteld door het ministerie van OCW en de MBO Raad gezamenlijk. Het is een pakket aan maatregelen die zijn bedoeld om mbo-scholen te ondersteunen bij het versterken van het burgerschapsonderwijs. Uit onderzoek en signalen vanuit de politiek en maatschappij was duidelijk geworden dat zo'n versterking nodig was, op verschillende fronten. De actielijnen van de burgerschapsagenda weerspiegelen de elementen van burgerschapsonderwijs waar de gesignaleerde knelpunten op betrekking hadden:

- 1 Onderzoek t.b.v. gemeenschappelijke uitgangspunten
- 2 Doorlopende leerlijn
- 3 Curriculumontwikkeling
- 4 Kwaliteitsborging
- 5 Professionalisering
- 6 Samenwerking met externe partijen

Bij de uitvoering werken het ministerie van OCW en de MBO Raad samen. Daarbij heeft het ministerie de verantwoordelijkheid voor de actielijnen 1 en 2, en de MBO Raad voor de overige actielijnen. Voor de uitvoering heeft de MBO Raad het Kennispunt mbo Burgerschap ingericht, te beschouwen als de opvolger van het eerdere Netwerk burgerschap mbo. Het kennispunt wordt mede mogelijk gemaakt met facilitering/financiering van OCW.

Voordat we ingaan op de ervaringen met de burgerschapsagenda geven we eerst een beknopt overzicht van de maatregelen die onder de zes actielijnen zijn gerangschikt. De beschrijving is gebaseerd op de burgerschapsagenda en de Kamerbrief 'Voortgang burgerschapsagenda mbo 2017-2021' uit 2019 en de website van het kennispunt, burgerschapmbo.nl. Het is geen uitputtende opsomming, daarvoor verwijzen we naar de genoemde bronnen, maar het geeft een beeld van de aard van de activiteiten.

1 Onderzoek t.b.v. gemeenschappelijke uitgangspunten

In de *werkplaats onderwijsonderzoek burgerschap Democratisering van kritisch denken* wordt gewerkt aan een visie waarbij sprake is van een integratie van burgerschap met bildung en

leren kritisch denken, in de context van beroepsvoorbereiding¹⁴. Ook houdt de werkplaats zich bezig met inhoudelijke onderwijsontwikkeling en advisering. In de werkplaats werken experts samen met docenten. De werkplaats is gestart in 2018.

In het *BurgerschapLab*, uitgevoerd tussen oktober 2018 tot februari 2019, hebben studenten en docenten uit het mbo nagedacht over manieren om het burgerschapsonderwijs beter en aantrekkelijker te maken. Ze zijn daarbij begeleid door professionele coaches en trainers. Dit heeft geleid tot 15 concrete voorstellen, waarvan er drie zijn geselecteerd om nader uit te werken¹⁵.

In opdracht van het kennispunt heeft een student aan de *RUG* onderzoek verricht naar kenmerken van vijf verschillende stromingen van burgerschap. Dit kan scholen helpen bij het bepalen van welke stromingen het best past bij de kernwaarden van de school.¹⁶

2 Doorlopende leerlijn

In het kader van deze actielijn zijn geen specifieke projecten uitgevoerd. Omdat het vo zich in een overgangsfase bevindt krijgt deze actielijn tot nu toe gestalte in de vorm van afstemming. Bij het wetsvoorstel Verduidelijking burgerschapsonderwijs voor scholen in het funderend onderwijs heeft afstemming met het mbo plaatsgevonden. En het mbo is aangehaakt bij curriculum.nu, waar burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs momenteel nader wordt uitgewerkt in de vorm van eindtermen.

3 Curriculumontwikkeling

Op de website van het kennispunt is een groot aantal *voorbeelden van lesmaterialen* verzameld en toegankelijk gemaakt, ter inspiratie van docenten en curriculumontwikkelaars van mbo-scholen. Daarnaast is het instrument *Curriculumplanner* ontwikkeld. Hiermee kunnen teams hun visie op burgerschap verkennen, vertalen naar het curriculum (kwalificatiedossier en het vak burgerschap in samenhang) en de implementatie ervan voorbereiden.

4 Kwaliteitsborging

In het kader van deze actielijn heeft het kennispunt *presentaties* verzorgd tijdens bijeenkomsten en conferenties over kwaliteitszorg en zelf expertmeetings georganiseerd over dit onderwerp. Ook zijn *instrumenten* ontwikkeld: een servicedocument voor examencommissies om beter te kunnen beoordelen hoe burgerschapsonderwijs wordt vormgegeven en de kwaliteit wordt gewaarborgd een gespreksleidraad kwaliteitsborging LOB en burgerschap en recent een instrument voor zelfevaluatie.

5 Professionalisering

Het kennispunt steunt af en werkt samen met lerarenopleidingen die bezig zijn met het ontwikkelen van een minor burgerschap. Op haar website ontsluit zij relevant onderwijsaanbod, initieel en post-initieel, en brengt zij wetenschappelijke onderzoeksrapporten onder de aandacht. Ook voert het kennispunt zelf activiteiten uit die zijn gericht op professionalisering. Voorbeelden daarvan zijn de jaarlijkse docentendag, een online cursus voor docenten gericht op het bevorderen van kritisch denken bij studenten, kortlopende trainingen en adviestrajecten over het voeren van moeilijke gesprekken in de klas, webinars, podcasts zoals de serie 'Nu even wel' over allerlei burgerschapsthema's, en talkshows zoals recent 'Burgerschap gaat doorrr' waarin steeds een practor burgerschap centraal staat.

14 Een samenvatting van de voorlopige visie is te vinden op werkplaatsburgerschap.nl/visie. De visie wordt momenteel doorontwikkeld.

15 Zie Hofland e.a. (2019). *BurgerschapsLab. Eindrapportage*. Den Bosch: ECBO / Amsterdam: Kennisland.

16 Imhoff, Y. (2019). *Op weg naar een visie op burgerschap. Kenmerken van burgerschap gedefinieerd*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (masterthesis).

6 Samenwerking met externe partijen

Het kennispunt heeft een uitgebreid netwerk met tal van organisaties binnen en buiten het mbo. Dit heeft geleid tot lesmaterialen en/of programma's van maatschappelijke organisaties voor het mbo. Daarnaast werkt het ministerie van OCW, bijvoorbeeld in de rol van subsidieverstrekker en facilitator, samen met tal van maatschappelijke organisaties, o.a. op het gebied van mensenrechten, cultuur, sociale veiligheid en diversiteit.

Een gemeenschappelijk kenmerk van deze activiteiten is dat ze faciliterend zijn voor mbo-scholen. De burgerschapsagenda heeft niet het karakter van (bindende) afspraken tussen partijen. Naast deze actielijnen bevat de burgerschapsagenda een passage over *monitoring*. Daarin wordt melding gemaakt van een tussenmeting, die zijn beslag heeft gekregen in de kamerbrief 'Voortgang burgerschapsagenda mbo 2017-2021' van 18 oktober 2019 en een eindevaluatie (het onderhavige onderzoek). Ook wordt aangekondigd dat de inspectie in de laatste periode van de agenda zal nagaan of de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo is verbeterd. De inspectie heeft in deze periode zoals in andere jaren regulier toezicht uitgeoefend op burgerschapsonderwijs, maar hier niet specifiek onderzoek naar verricht in relatie tot de burgerschapsagenda.¹⁷

3.2 Bekendheid met de burgerschapsagenda en het kennispunt

Zoals verwacht zijn vrijwel alle coördinatoren burgerschapsonderwijs met wie is gesproken (enkele zijn pas begonnen) bekend met de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 en het Kennispunt mbo Burgerschap. Dat ligt temeer voor de hand aangezien een groot deel van hen voor het kennispunt fungeert als contactpersoon namens de scholen. Maar hoe staat het met de bekendheid onder docenten burgerschap? Tabel 13 laat zien dat de meeste docenten wel eens van de burgerschapsagenda hebben gehoord, en de helft van hen is ook enigszins (31%) of vrij goed (18%) bekend met de inhoud ervan. De bekendheid met (de activiteiten van) het Kennispunt mbo Burgerschap is vergelijkbaar.

De bekendheid van de burgerschapsagenda en het kennispunt varieert niet noemenswaardig naar de sector en het mbo-niveau waarvoor de docenten burgerschapsonderwijs verzorgen. Docenten die burgerschap als nevenvak geven zijn globaler op de hoogte van de burgerschapsagenda en kennen minder vaak en minder goed het kennispunt dan docenten die burgerschap als enige of als hoofdvak geven. Vooral wat betreft bekendheid met het kennispunt zijn de verschillen groot. De coördinatoren burgerschap bevestigen dit en geven aan dat full time docenten eerder geneigd zijn om dieper in het vak te duiken en actiever op zoek gaan naar informatie. Ze komen dan eerder uit bij het kennispunt. "Betrokken docenten weten hun weg naar dit platform wel te vinden. Maar of je de andere groep bereikt die je juist ook wil bereiken, is de vraag".

¹⁷ De inspectie licht dit als volgt toe: 'De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, waaronder het burgerschapsonderwijs, op basis van wettelijke voorschriften. Evaluatie van andere activiteiten als zodanig, zoals de uitvoering van een innovatieprogramma, vraagt een andere scope. Vanuit het reguliere toezicht op burgerschapsonderwijs wordt een beeld gegeven van de kwaliteit van dit onderwijs. Op grond daarvan wordt dus zichtbaar hoe dit onderwijs er thans uitziet. Bedoeld onderzoek heeft dus niet de vorm van een effect- of evaluatieonderzoek vanwege de burgerschapsagenda, maar geeft een beeld van de stand van zaken in de praktijk in het laatste jaar van de burgerschapsagenda'.

Tabel 13 – Bekendheid van docenten met de burgerschapsagenda en met het kennispunt (N=114)

	burgerschap als enige of hoofdvak (N=61)	burgerschap als nevenvak (N=51)	Totaal (N=114)
Burgerschapsagenda:			
niet eerder van gehoord	15%	18%	16%
wel van gehoord, maar niet bekend met de inhoud	33%	37%	35%
van gehoord, en enigszins bekend met de inhoud	26%	35%	31%
van gehoord en (vrij) goed bekend met de inhoud	26%	10%	18%
Kennispunt:			
niet eerder van gehoord	12%	35%	22%
wel van gehoord, maar niet bekend met hun activiteiten	28%	29%	30%
van gehoord, en enigszins bekend met hun activiteiten	33%	26%	29%
van gehoord en (vrij) goed bekend met hun activiteiten	26%	10%	18%

Bron: enquête onder docenten

Bezoek aan en waardering van de website van het kennispunt

Ruim de helft van docenten burgerschap die aan de enquête hebben deelgenomen (54%) heeft het afgelopen jaar de website van het Kennispunt bezocht (tabel 14). Ongeveer een op de vijf docenten deed dat regelmatig of vaak, een derde bezocht de site een enkele keer. Docenten met burgerschap als nevenvak bezochten de site minder vaak dan de overige docenten. De coördinatoren burgerschapsonderwijs in de mbo-scholen spelen vaak informatie door naar (andere) docenten, maar het effect daarvan is vaak moeilijk in te schatten. “Ik stuur de nieuwsbrief door naar docenten en deel soms info die ik op de site tegenkom, maar ik hoor er zelden of nooit iets van terug”.

Als we rekenen op basis van de docenten die van het kennispunt hebben gehoord, komt het overall percentage bezoekers van de website uit op 69 procent (niet in tabel). Daarnaast is 31 procent van hen met het kennispunt in aanraking geweest via de nieuwsbrief van het kennispunt, en verder ook door deelname aan bijeenkomsten (16%) en via social media (11%).

Tabel 14 – Frequentie van bezoek van de website van het kennispunt in het afgelopen jaar (N=114)

	burgerschap als enige of hoofdvak (N=61)	burgerschap als nevenvak (N=51)	Totaal (N=114)
niet	34%	59%	46%
een enkele keer	43%	25%	34%
regelmatig of vaak	23%	16%	19%

Bron: enquête onder docenten

Docenten oordelen in het algemeen positief over de website van het kennispunt. Ruim de helft van de docenten die de website bezochten is tevreden over de inhoud, gebruikersvriendelijkheid, overzichtelijkheid en actualiteit van de site; de vormgeving scoort een fractie lager. De meeste

anderen staan hier neutraal tegenover, of kan de website niet beoordelen omdat de website maar een enkele keer is bezocht. Slechts enkele docenten zijn ontevreden over de website.

Tabel 15 – Tevredenheid over de website van het kennispunt (docenten die de website hebben bezocht, N=61)

	niet tevreden	neutraal	tevreden	weet niet
inhoud	5%	23%	59%	13%
vormgeving	3%	39%	44%	13%
gebruiksvriendelijkheid	5%	22%	62%	13%
overzichtelijkheid	5%	31%	51%	13%
actualiteit	3%	28%	54%	15%

Bron: enquête docenten

Ook de coördinatoren burgerschapsonderwijs zijn in het algemeen goed te spreken over de website en vinden die bovendien van groot belang. Voor henzelf en voor ervaren docenten met een voortrekkersrol, omdat ze daarmee op de hoogte blijven van actuele ontwikkelingen op het gebied van burgerschap: beleid, materialen, bijeenkomsten etc. En voor startende docenten omdat alle informatie op één plek toegankelijk wordt gemaakt. Dat geeft houvast. “Het zou voor een school een belachelijk grote investering zijn om die informatie allemaal zelf te verzamelen”. Als specifieke pluspunt van de website wordt gewezen op de manier waarop de informatie voor docenten toegankelijk wordt gemaakt: beknopt omschreven met een verwijzing als je meer wilt weten. Twee coördinatoren uiten de wens dat voorbeelden en materialen thematisch worden ingedeeld. “Docenten kunnen niet van alle thema’s verstand hebben en dan is het makkelijk als ze materialen en voorbeelden die gaan over bepaalde thema’s makkelijk kunnen vinden”.

De meeste coördinatoren vinden dat het kennispunt genoeg doet om bekendheid te geven aan hun activiteiten en kunnen niets bedenken wat het kennispunt in dit opzicht meer kan doen. Enkele informanten hadden wel suggesties. “Ze zouden misschien scholen kunnen benaderen en vragen wie er burgerschapsonderwijs verzorgt, en deze docenten benaderen om hen te wijzen op hun activiteiten en de website”. “Ik weet dat het kennispunt nu meerdere contactpersonen per school wil, dat is een goede zaak want één contactpersoon is vaak te weinig. Ik mis een community van docenten burgerschap, daar zou aan kunnen worden gewerkt. Of misschien moet er een beroepsvereniging voor burgerschapsdocenten komen”.

3.3 Ervaringen met de burgerschapsagenda en het kennispunt

In deze paragraaf beschrijven we per actielijn van de burgerschapsagenda de ervaringen van mbo-scholen. Daarbij baseren we ons op de gesprekken met de coördinatoren burgerschapsonderwijs. Per actielijn staan twee vragen centraal: vindt men de maatregel zinvol en belangrijk, en hoe wordt de uitvoering ervan gewaardeerd? Omdat de informanten namens de scholen weinig zicht hebben op de samenwerking tussen het kennispunt en externe partijen is actielijn 6 in de gesprekken niet aan de orde gesteld.

Actielijn 1: Onderzoek ten behoeve van gemeenschappelijke uitgangspunten

De gesprekspartners zijn het er in grote lijnen over eens dat het goed is als er onderzoek wordt gedaan ten behoeve van gemeenschappelijke uitgangspunten voor burgerschapsonderwijs. Daar wordt bij aangetekend dat het niet hoeft of zou moeten leiden tot één gemeenschappelijke landelijke visie. De behoefte ligt veeleer in gemeenschappelijke uitgangspunten in de zin van meer duidelijkheid over wat van studenten (inspanningsverplichting) en scholen (kwaliteit van burgerschapsonderwijs) mag worden verwacht. Het is belangrijk dat scholen een visie op burgerschap hebben want die vormt de basis voor uitgangspunten voor burgerschap. Maar de visie op burgerschapsonderwijs kan wel per school anders zijn.

Geen van de gesprekspartners is direct betrokken bij de Werkplaats burgerschap Democratisering van kritisch denken en slechts twee van hen hebben in 2018/2019 deelgenomen aan BurgerschapsLab. Hun ervaringen zijn daarom gebaseerd op indrukken. De inschatting is dat deze activiteiten geen (BurgerschapsLab) of nog geen (werkplaats Burgerschap) breed publiek hebben bereikt¹⁸ en de informanten die ervan hadden gehoord brachten ze niet direct in verband met het formuleren van gemeenschappelijke uitgangspunten in de zin van meer duidelijkheid over wat van goed burgerschapsonderwijs mag worden verwacht beperkt. De deelnemers aan BurgerschapsLab waren hier positief over, vooral ook in verband met de betrokkenheid en inbreng van studenten, maar zien geen duurzaam effect ervan.

Hoewel de aanstelling van de practoren burgerschap die aan mbo-scholen zijn verbonden geen verband houdt met de burgerschapsagenda, worden zij in verband met deze actielijn wel genoemd omdat zij hun visie op burgerschapsonderwijs publiceren en actief uitdragen. Bovendien werkt het kennispunt met hen samen, zoals onlangs in de digitale talkshows 'Burgerschap gaat door'. De informanten zijn positief over de practoren. "De practoren laten van zich horen en dat is goed. Ze zorgen voor kennisontwikkeling door hun onderzoek en stimuleren dat thema's op de agenda staan". "Het feit dat die practoren er zijn laat ook zien dat het onderwerp serieus genomen wordt. Dat helpt ook weer binnen de school om het aandacht te geven". De practoren leggen in hun visie elk eigen accenten. In het kader van het streven naar gemeenschappelijke uitgangspunten voor burgerschapsonderwijs spreken enkele coördinatoren burgerschapsonderwijs de wens uit dat de practoren, evenals andere experts die hun stem laten horen, actief de samenwerking en de gemeenschappelijkheid opzoeken.

Actielijn 2: Doorlopende leerlijn

In twee opzichten zijn de gesprekspartners in de scholen het eens over de doorlopende leerlijn vo-mbo wat betreft burgerschap. Op de eerste plaats is het bijzonder lastig om te realiseren. De studenten komen van verschillende vo-scholen en de kennis en ervaring die zij daar hebben opgedaan kan enorm variëren. "Je kunt moeilijk voorkomen dat een deel van de studenten zegt 'dat heb ik al gehad'". Op de tweede plaats zijn de gesprekspartners niet bekend met activiteiten gericht op het stimuleren van een doorlopende leerlijn die zijn gerelateerd aan de burgerschapsagenda. De afstemming die hierover op het niveau van de onderwijssectoren plaatsvindt staat voor hen ver weg.

Over het belang van een doorlopende leerlijn voor burgerschapsonderwijs wordt juist heel verschillend gedacht. Informanten die het onderscheidende van het mbo benadrukken tillen niet zo zwaar aan de huidige gebrekkige aansluiting tussen vo en mbo. "In het mbo moet niet worden herhaald wat in het vo aan de orde is geweest, maar het moet er iets aan toevoegen. In de kern zijn dat: de verbindingen met beroepen en de gestegen leeftijd". Vooral informanten die het

¹⁸ De visie van de werkplaats Burgerschap is nog niet definitief.

kenniselement van burgerschapsonderwijs benadrukken beschouwen de huidige situatie eerder als problematisch, het meest nog vanuit het oogpunt van de motivatie van studenten. Als landelijk een doorlopende leerlijn wordt gerealiseerd, kan dat een stap vooruit zijn. Ook voor hen echter is het ontbreken van een doorlopende leerlijn voor burgerschapsonderwijs niet het meest prangende vraagstuk. Voor beroepsgerichte vakken en ook voor SLB/LOB wordt een doorlopende leerlijn urgenter geacht. En voor burgerschapsonderwijs speelt de kwaliteit een grotere rol.

Actielijn 3: Curriculumontwikkeling

De bevindingen over actielijn 3 kunnen kort worden samengevat: het is belangrijk en de ervaringen met de activiteiten vanuit het kennispunt zijn in het algemeen positief. Dit geldt zowel voor het verzamelen en toegankelijk maken van materialen en publicaties als voor het instrument curriculumplanner. Wel wordt dit instrument volgens de coördinatoren burgerschapsonderwijs vrij weinig gebruikt door teams. Dat kan liggen aan het feit dat ze zelf andere manieren hebben om op een samenhangende manier een leerlijn voor burgerschap hebben opgezet. Maar het instrument vraagt ook een behoorlijke tijdsinvestering en expertise. “De gemiddelde docent kan dat niet. Als je docent Nederlands bent met een paar uur burgerschap kom je er ook met een curriculumplanner niet. Daar zijn experts voor nodig, op het gebied van burgerschap én curriculumontwikkeling”.

Actielijn 4: Kwaliteitsborging

Ten tijde van de evaluatie van de burgerschapsagenda voerde het kennispunt gesprekken met vertegenwoordigers van de mbo-scholen waar het recent ontwikkelde instrument voor zelfevaluatie is ingevuld (BoB-gesprekken – Burgerschap op Bezoek). Het instrument omvat online vragenlijsten waarin de huidige en gewenste situatie op het gebied van burgerschapsonderwijs in kaart worden gebracht. Bij de actielijn kwaliteitsborging ging het in de gesprekken met coördinatoren vooral over hun eerste ervaringen met dit nieuwe instrument. En die ervaringen zijn overwegend positief, in verschillende opzichten:

- het is zinvol om een spiegel voorgehouden te krijgen. “Het werd wel duidelijk dat we er nog lang niet zijn”. “Het is een mooie manier om het gesprek over burgerschap te hebben, dat alleen al bevordert de kwaliteit”;
- het instrument kan een rol gaan spelen bij de kwaliteitsborging in de school. Met het oog hierop heeft in twee scholen het CvB verordonneerd dat elk team de vragenlijst gaat invullen. In een andere school wil de coördinator burgerschapsonderwijs het instrument gebruiken om de aandacht voor burgerschapsonderwijs binnen de school aan te wakkeren. De werkgroep burgerschap ligt er al een jaar stil. Met het zelfevaluatie instrument wil hij aan de slag om urgentie terug te krijgen en input te genereren voor beleid;
- de BoB-gesprekken kunnen bijdragen aan het aanhalen van de banden tussen de contactpersonen van de school en het kennispunt.

Als nadeel van het instrument werd in enkele gesprekken genoemd: de vragenlijst is aan de lange kant en al met al (invullen van vragenlijsten, vaak door meerdere personen, gesprek met het kennispunt) vraagt het behoorlijk wat tijd. In andere gesprekken werden meer fundamentele kanttekeningen geplaatst: het zijn standaardvragen, het is beter om vragen af te stemmen op de eigen visie van de school.

Actielijn 5: Professionalisering

Het belang van professionalisering van docenten burgerschap staat in de mbo-scholen buiten kijf en daarmee ook het belang van deze actielijn. Net als bij actielijn 3 gaat het om een combinatie van het ter beschikking stellen van informatie en eigen activiteiten gericht op scholing en

kennisuitwisseling. Afgezien van de website zijn het deze activiteiten - de jaarlijkse landelijke burgerschapsdag en andere bijeenkomsten, webinars etc. - die coördinatoren burgerschapsonderwijs het vaakst spontaan associëren met het kennispunt en waarderen. Ze zijn niet alleen belangrijk in verband met het informatieve gehalte en om geïnspireerd te raken maar evenzeer vanwege de contacten. Wel is het zo dat met deze activiteiten naar hun inschatting vooral de voorlopers onder de docenten worden bereikt.

3.4 Impact van de burgerschapsagenda

De ervaren impact van de burgerschapsagenda resp. de activiteiten van het kennispunt is aan de orde gesteld tijdens de gesprekken met de coördinatoren burgerschapsonderwijs en in de enquête onder docenten burgerschap.

De vraag aan de coördinatoren burgerschapsonderwijs naar de impact van de burgerschapsagenda op het burgerschapsonderwijs – meer specifiek: draagt de burgerschapsagenda bij aan het versterken ervan – levert zeer uiteenlopende antwoorden op. Op basis van een nadere analyse kunnen deze worden gerubriceerd in vijf groepen die elk ongeveer evenveel scholen vertegenwoordigen:

1. *Veel impact* – de burgerschapsagenda was een belangrijke aanleiding om burgerschapsonderwijs een (nieuwe) impuls te geven, en dat heeft een duurzaam effect gehad (6 van de 31 scholen).
“Mede naar aanleiding van de Burgerschapsagenda is een werkgroep burgerschap in het leven geroepen die burgerschapsonderwijs binnen onze school opnieuw moest vormgeven. Het CvB wilde iets doen aan de vrijblijvendheid die aan burgerschap kleefde, aan de grote verschillen tussen de locaties en de te grote docentafhankelijkheid. De burgerschapsagenda heeft dus zeker impact gehad. Niet zozeer door de activiteiten die daarin zijn benoemd om het burgerschapsonderwijs te versterken, maar meer het signaal dat er iets moest gebeuren”. Ook in andere gesprekken komt naar voren dat de impact van de agenda meer verband houdt met de aandacht die het genereerde dan met de inhoud. “Het is geen richtinggevend document”.
2. *Weinig impact* – de burgerschapsagenda vormde voor de school geen prikkel om burgerschapsonderwijs te versterken (7 scholen).
“Dat komt omdat er weinig eisen aan de scholen worden gesteld en de scholen niet de hete adem in de nek voelen. Eisen aan de kwaliteit van het onderwijs en de docenten zijn nodig om het burgerschapsonderwijs naar een hoger plan te brengen”. Te weinig externe druk is in deze scholen de meest genoemde reden voor de geringe impact van de burgerschapsagenda. In twee scholen is er een andere oorzaak: de school had het burgerschapsonderwijs al goed in de steigers staan toen die agenda verscheen.
3. *Tijdelijke impact* – de burgerschapsagenda heeft aanvankelijk een impuls gegeven aan het burgerschapsonderwijs, maar geen duurzaam effect gehad (6 scholen).
“De burgerschapsagenda was destijds een centraal document bij de werkzaamheden om burgerschapsonderwijs goed neer te zetten. Maar het verduurzamen en verankeren is te weinig gebeurd”. De aangevoerde oorzaken hiervoor liggen vooral in de sfeer van het wettelijk kader en (mede in relatie hiermee) onvoldoende urgentie en draagvlak binnen de school, waarbij soms ook personele wisselingen een rol spelen. Het tij kan ook weer keren: in enkele scholen is recentelijk weer sprake van een opleving van de aandacht voor burgerschapsonderwijs omdat naar de mening van het CvB de verschillen in kwaliteit te groot zijn.

4. *Selectieve impact* – de burgerschapsagenda heeft vooral effect en nut gehad voor de voorlopers en kartrekkers in de organisatie (7 scholen).
 “Geïnteresseerde docenten en andere betrokkenen bij burgerschapsonderwijs hebben baat gehad bij de burgerschapsagenda en met name bij het kennispunt. Voor niet-geïnteresseerde docenten heeft het geen impact gehad”. Deze docenten zijn minder uit zichzelf geneigd om initiatieven te nemen om het burgerschapsonderwijs te verbeteren en worden hier ook niet toe geprikkeld omdat er door de school en van buitenaf weinig eisen aan het onderwijs worden gesteld.
5. *Onbekende impact* – de coördinator burgerschapsonderwijs was in 2017 nog niet in die rol op de school werkzaam (5 scholen).

In de enquête onder docenten is gevraagd hoe zij de bijdrage van de activiteiten van het kennispunt op het versterken van hun eigen burgerschapsonderwijs inschatten. Ondanks de tevredenheid over de uitgevoerde activiteiten in het kader van de burgerschapsagenda (zie eerder tabel 15) wordt die bijdrage in het algemeen (90% van de docenten) als gering ervaren.

Tabel 16 – Door docenten ervaren bijdrage van de activiteiten van het Kennispunt mbo Burger-schap aan het versterken van het burgerschapsonderwijs dat zij verzorgen (% van docenten die van het kennispunt hebben gehoord, N=89)

	%
niet	49%
in geringe mate	40%
in redelijk sterke mate	10%
in sterke mate	0%

Bron: enquête onder docenten

Als we de bevindingen uit de interviews en de enquête combineren, kunnen we concluderen dat de ervaringen met de uitvoering van de burgerschapsagenda overwegend positief zijn. Het effect ervan op het versterken van het burgerschapsonderwijs is in de meeste scholen echter niet groot of niet duurzaam gebleken. In veel gesprekken is benadrukt dat dit niet aan het kennispunt ligt; hun mogelijkheden om het verschil te maken worden beperkt doordat er aan scholen weinig eisen worden gesteld als het gaat om burgerschapsonderwijs. Op andere terreinen en voor andere vakken (examinering, taal en rekenen) zijn deze eisen strakker en daarmee zijn er meer externe prikkels voor scholen, teams en docenten om daar een hoge prioriteit aan te geven. Hoewel voorbeelden laten zien dat dit voor burgerschapsonderwijs ook mogelijk is, op basis van visie en bevlogenheid, is de uitgangssituatie moeilijker. “Het onderwijs is een beetje een bedrijf geworden. Als er geen consequenties aan verbonden zijn, moet je sterk in de schoenen staan om toch iets voor elkaar te krijgen binnen de instelling”. Een coördinator die constateert dat de burgerschapsagenda vooral de voorhoede onder de docenten heeft bereikt: “Maar daar kan het kennispunt niets aan doen. De politiek is aan zet. Wat nu gebeurt, of niet gebeurt, is de keerzijde van de vrijblijvendheid. Als er dan van onderuit weinig gebeurt is men teleurgesteld, maar er is angst om te sturen, de politiek is te terughoudend”. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de – ambivalente – houding binnen veel scholen ten opzichte van een meer verplichtend kader voor burgerschapsonderwijs.

De coördinatoren burgerschapsonderwijs zijn eensgezind in hun standpunt dat de ondersteuning door het kennispunt moet worden voortgezet: het voorziet in een behoefte. Dat geldt zowel voor de website en de functie van het kennispunt als kennisbank als voor activiteiten zoals in het kader van professionalisering, kennisdeling en kwaliteitsborging. Het belang van burgerschapsonderwijs zal alleen maar toenemen en er komen voortdurend nieuwe docenten bij. De verwachting is dat het bereik en de impact van het kennispunt zullen toenemen als het beleidskader voor burgerschapsonderwijs minder vrijblijvend wordt.

De vraag naar gewenste veranderingen in het functioneren en de rol van het kennispunt leverde vooral uiteenlopende kleine verbeterpunten op, bijvoorbeeld met betrekking tot de website. Een vijftal gesprekspartners opperde dat het kennispunt naast een faciliterende ook een meer adviserende rol zou kunnen of moeten spelen en daarbij ook in gesprek gaan met het CvB van de scholen. In twee scholen werd dit specifiek genoemd als een vervolgactie na toepassing van het instrument voor zelfevaluatie, in de andere scholen in meer algemene zin. Ook het monitoren van het burgerschapsonderwijs en het organiseren van externe audits (bijvoorbeeld aan elkaar koppelen van scholen) werden genoemd als mogelijke nieuwe activiteiten van het kennispunt. “Ze zouden het nog wat meer kunnen aanjagen”. Andere gesprekspartners spraken hun twijfels uit bij een dergelijke nieuwe rol voor het kennispunt, hetzij omdat zij dit meer een taak vinden voor het bestuur van de MBO Raad (aanspreken van het CvB, daar meer urgentiegevoel creëren) hetzij omdat de faciliterende en adviserende rol van het kennispunt elkaar zouden kunnen bijten.

4 Hoe verder met burgerschapsonderwijs in het mbo?

Gelet op de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken – er is wel veel gebeurd om burgerschapsonderwijs te versterken, maar de wezenlijke vraagstukken zijn nog niet opgelost – is het niet verwonderlijk dat veel docenten en coördinatoren burgerschap verdere versterking van het burgerschapsonderwijs in hun school wenselijk vinden. Tabel 17 laat zien dat twee derde van de docenten deze mening is toegedaan. Dat is meer dan in 2016 (toen 52%).

Tabel 17 – Mate waarin docenten versterking van burgerschapsonderwijs in hun instelling wenselijk achten (N=114)

	%
helemaal niet wenselijk	1%
niet wenselijk	1%
neutraal	33%
wenselijk	34%
zeer wenselijk	32%

Bron: enquête onder docenten

De coördinatoren burgerschap lijken in dit opzicht nog stelliger dan de docenten: vrijwel alle coördinatoren (94%) vinden versterking van het burgerschapsonderwijs in hun school wenselijk (niet in tabel). De percentages zijn echter niet goed vergelijkbaar met die van de docenten omdat in de vraagstelling bij de coördinatoren de neutrale antwoordcategorie ontbrak.

De vraag is dan wat nodig is om burgerschapsonderwijs in het mbo op een hoger plan te tillen. Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk. Eerst gaan we in op de veranderingen die het meest nodig worden geacht (paragraaf 4.1). Een gemeenschappelijke wens van veel van de gesprekspartners is dat burgerschapsonderwijs minder vrijblijvend moet zijn. Maar hoe vul je dat in en welk beleidskader past hierbij? Paragraaf 4.2 geeft een indruk van de (uiteenlopende) gedachten die hierover binnen de mbo-scholen leven.

4.1 Gewenste maatregelen binnen en buiten de school

Zowel docenten als coördinatoren burgerschap hebben in een vragenlijst aangegeven welke maatregelen zij nodig vinden om het burgerschapsonderwijs in hun instelling verder te versterken. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen maatregelen die de school zelf kan nemen en maatregelen die van buitenaf (overheid, lerarenopleidingen, onderwijsondersteuning) moeten komen. Vergelijkbare vragen zijn ook gesteld in het onderzoek uit 2016. Dit biedt verschillende vergelijkingsmogelijkheden: tussen docenten en coördinatoren en tussen 2016 en 2021.

Maatregelen binnen de school

Tabel 20 laat zien welke verbeteringen binnen de eigen school volgens de coördinatoren en docenten burgerschap het meest nodig zijn om het burgerschapsonderwijs te versterken. De maatregelen die in dit opzicht het hoogst scoren, sluiten nauw aan bij de knelpunten rondom

burgerschapsonderwijs die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. Professionalisering van docenten staat daarbij op de eerste plaats. Samen met de door velen genoemde wens dat de school eisen stelt aan de bevoegdheid van docenten duidt dit erop dat er wat betreft (het ontwikkelen van) de bekwaamheid van docenten nog het nodige te winnen valt. Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat de school een norm moet vaststellen voor de kwaliteit van burgerschapsonderwijs en dat er meer werk moet worden gemaakt van de borging van de kwaliteit. Een iets minder grote groep heeft behoefte aan het concretiseren van de kwalificatie-eisen en aan meer samenhang in het curriculum. Van het bestuur vragen zij in eerste instantie meer visie en beleid, in mindere mate meer steun of (in het geval van coördinatoren burgerschapsonderwijs) meer sturing. Een derde van de docenten en coördinatoren wil dat wordt gewerkt aan een doorlopende leerlijn vmbo-mbo voor burgerschapsonderwijs.

De verschillen tussen de coördinatoren en de docenten zijn in het algemeen niet erg groot. De meeste maatregelen worden door coördinatoren iets vaker genoemd dan door docenten. De uitzondering betreft de wens om te zorgen voor beter lesmateriaal, deze wordt het vaakst geuit door docenten. Bij de docenten zien we verschillen tussen degenen die burgerschap als enig of hoofdvak geven en docenten voor wie burgerschap een nevenvak is (niet in tabel). Deze laatste groep vindt vaker maatregelen nodig die de eigen lespraktijk betreffen, zoals beter lesmateriaal en meer samenhang tussen de lessen en activiteiten. Docenten die burgerschapsonderwijs als hoofdtaak hebben, willen vaker dat burgerschap een volwaardige plek krijgt in de kwaliteitsborging en vragen vaker om meer steun en visie van het bestuur.

Tabel 18 – Maatregelen binnen de school die nodig zijn om burgerschapsonderwijs te versterken, volgens coördinatoren burgerschap (N=31) en volgens docenten (meer antwoorden mogelijk; N=112)

	coördinatoren burgerschap	docenten
professionalisering van docenten	65%	54%
eisen stellen aan bevoegdheden van docenten	55%	51%
normen voor de minimale kwaliteit van burgerschapsonderwijs	55%	48%
burgerschap nadrukkelijker opnemen in (instrumenten voor) kwaliteitsborging	55%	46%
concretiseren van de (kwalificatie)eisen	45%	38%
meer samenhang in lessen en activiteiten op dit terrein	45%	38%
(meer) visie / beleid vanuit het bestuur	39%	30%
doorlopende leerlijn met vmbo	32%	33%
(meer) steun vanuit het bestuur	23%	18%
verandering in sturing vanuit het CvB	19%	6%
beter / meer lesmateriaal	6%	30%
andere maatregel	19%	15%

Bron: enquête onder coördinatoren burgerschap van scholen; docentenenquête

Maatregelen buiten de school

De helft van de docenten en een nog groter aandeel van de coördinatoren burgerschapsonderwijs vindt dat burgerschap onderdeel zou moeten uitmaken van de kwaliteitsagenda. Dat is opmerkelijk omdat dit in 2016 veel minder vaak nodig werd geacht (20 procent van beide respondentengroepen). Uit de interviews met coördinatoren burgerschap blijkt dat zij hebben ervaren dat het goed op de kaart zetten van burgerschapsonderwijs een investering vraagt, in termen van tijd en prioriteit en ook in financiële zin. Naast de kwaliteitsagenda wordt in dit verband ook gewezen op het

Nationaal Programma Onderwijs en op diverse subsidies waarvan scholen gebruik maken. Maar behalve op deze externe financieringsmogelijkheden wordt ook gewezen op de eigen investeringsruimte die scholen hebben: met het inzetten van deze middelen voor het versterken van burgerschapsonderwijs geven bestuur en directie volgens de coördinatoren burgerschap een signaal af dat het ze echt menens is.

De overige maatregelen die bovenaan de wensenlijst staan hebben een meer verplichtend karakter: eisen stellen aan bevoegdheden van burgerschapsdocenten, normen opstellen voor de minimale kwaliteit van burgerschapsonderwijs en – iets minder vaak genoemd – een resultaatverplichting voor studenten in plaats van de huidige inspanningsverplichting en scholen verplichten om een visie op burgerschap te formuleren¹⁹. Op deze verplichtende maatregelen gaan we in paragraaf 4.2 nader in. Ruim een derde van de docenten en coördinatoren willen dat op lokaal niveau de kwalificatie-eisen voor burgerschapsonderwijs worden geconcretiseerd en dat in de lerarenopleiding meer aandacht komt voor burgerschapscompetenties. De overige maatregelen in tabel 19 worden door maximaal een kwart van de respondenten nodig geacht, met uitzondering van het maken van afspraken met vmbo-scholen in het kader van een doorlopende leerlijn voor burgerschapsonderwijs: een op de drie docenten acht dit nodig. Een op de vijf docenten en coördinatoren wil meer of andere externe ondersteuning bij burgerschapsonderwijs.

Tabel 19 – Maatregelen buiten de school die nodig zijn om burgerschapsonderwijs te versterken, volgens coördinatoren burgerschap (N=31) en volgens docenten (meer antwoorden mogelijk; N=112)

	coördinatoren burgerschap	docenten
burgerschap onderdeel uitmaken van kwaliteitsagenda (financieel belonen)	61%	49%
eisen stellen aan bevoegdheden van docenten	58%	55%
normen voor de minimale kwaliteit van burgerschapsonderwijs	55%	42%
resultaatverplichting in plaats van inspanningsverplichting	42%	43%
verplicht stellen dat de school een visie op burgerschap formuleert ¹	-	39%
concretiseren van de (kwalificatie)eisen	39%	38%
(meer) aandacht voor burgerschapscompetenties in de lerarenopleiding	35%	43%
toezicht door de inspectie van het onderwijs	23%	21%
meer of andere externe ondersteuning bij burgerschapsonderwijs	23%	22%
afspraken met toeleverende vmbo-scholen over wat de studenten daar leren en wat in het mbo (nog) aan bod moet komen	19%	34%
afspraken met leerbedrijven	16%	19%
(meer) richtlijnen vanuit de overheid	13%	25%
beter / meer lesmateriaal	3%	25%
andere maatregel	13%	7%

Bron: enquête onder coördinatoren burgerschap van scholen; docentenenquête

¹ Alleen gevraagd in docentenenquête

Ook wat betreft de roep om maatregelen buiten de school zien we verschillen tussen docenten met burgerschap als hoofd- of als nevenvak. Die laatste vinden veel maatregelen minder vaak

¹⁹ Dit item is op het laatste moment aan de vragenlijst voor docenten toegevoegd. De enquête onder coördinatoren burgerschap was toen al gestart, zodat dit item niet aan de vragenlijst voor coördinatoren kon worden toegevoegd.

nodig. Ten aanzien van het verplicht stellen van een visie op burgerschap, het verbinden van burgerschapsonderwijs aan kwaliteitsagenda's en het stellen van eisen aan de bevoegdheid van docenten bedragen de verschillen tussen beide groepen docenten 20 procent of meer. Docenten met burgerschap als nevenvak hebben wel iets vaker dan gemiddeld behoefte aan beter lesmateriaal en afspraken met leerbedrijven.

4.2 Een meer verplichtend kader

In vergelijking met vijf jaar geleden vinden aanzienlijk meer beleidsmedewerkers en docenten het nodig dat meer eisen aan het burgerschapsonderwijs moeten worden gesteld. Dat betreft ten eerste het stellen van eisen aan vakgerichte bevoegdheden van docenten burgerschap: de percentages in tabel 19 liggen ruim twee keer zo hoog als in 2016. En in dat jaar was slechts 10 procent van de coördinatoren (nu 42%) en 28 procent van de docenten burgerschap (nu 43%) voorstander van een resultaatverplichting in plaats van een inspanningsverplichting voor studenten. Tegelijkertijd wijzen de tabellen op een ambivalente houding tegenover meer verplichtingen voor burgerschapsonderwijs: naar verhouding weinig respondenten pleiten voor toezicht door de inspectie en in algemene zin voor meer richtlijnen vanuit de overheid op dit gebied. Op basis van de interviews in de scholen kunnen deze schijnbaar tegenstrijdige uitkomsten als volgt worden geduid:

Vrijheid leidde tot vrijblijvendheid. Veel (medewerkers van) scholen hechten aan de vrijheid bij het vormgeven van het onderwijs en staan in principe huiverig tegenover (meer) verplichtingen van buitenaf. De coördinatoren burgerschap van de scholen hebben echter in de afgelopen jaren ervaren dat de vrijheid er niet toe heeft geleid dat het burgerschapsonderwijs structureel is verbeterd of (over de hele breedte van de school) een volwaardige plek in het curriculum heeft gekregen. Diverse informanten geven aan dat zij daarom van mening zijn veranderd, 'van hun geloof zijn gevallen'. Er blijkt meer nodig, het kader wordt als te vrijblijvend ervaren. Dat in 2021 aanzienlijk meer docenten en coördinatoren burgerschapsonderwijs dan in 2016 pleiten voor een verplichtend beleidskader, heeft niet zozeer te maken met een verslechterde situatie, maar eerder met ongeduld en deels frustratie over het uitblijven van wezenlijke verbeteringen. "Je moet scholen niet alleen ondersteunen maar ook eisen stellen aan de kwaliteit van burgerschapsonderwijs. Je kunt het niet aan de scholen zelf overlaten. Anders hadden ze het de afgelopen jaren wel gedaan".

Nuanceringen bij de wens tot meer verplichtende maatregelen. In de gesprekken met coördinatoren burgerschapsonderwijs blijkt dat de in de enquête voorgelegde maatregelen veelal ruimer en minder absoluut worden geïnterpreteerd dan de formulering in de tabellen doet vermoeden. Bij deze interpretatie komen bovendien verschillen in opvattingen tussen en binnen de scholen nadrukkelijk naar voren.

- Nuancering bij bevoegdheidseisen. Vrijwel alle gesprekspartners in de scholen willen dat burgerschapsonderwijs niet meer wordt gegeven door docenten die daarvoor zijn aangewezen omdat zij uren over hebben in de jaartaak en niet terzake bekwaam zijn of er affiniteit mee hebben. Eisen aan docenten burgerschap worden nodig geacht. Over de invulling daarvan en de weg daarnaartoe verschillen de meningen, bijvoorbeeld: moet het vorm krijgen in op het vak gerichte bevoegdheidseisen of kan dit ook op andere manier worden bereikt? Moet een gerichte bevoegdheidseis gelden voor alle burgerschapsdocenten of kunnen docenten met een voortrekkersrol andere docenten 'meetrekken'? Scholen die hebben gekozen voor

klein team van docenten met burgerschapsonderwijs als hoofdtaak en (vaak) een op het vak gerichte vooropleiding ervaren dit als een impuls voor burgerschapsonderwijs.

- Nuancering bij resultaatverplichting. De wijze waarop de inspanningsverplichting voor studenten nu in de mbo-scholen vorm krijgt loopt uiteen maar wordt door veel coördinatoren burgerschap als te vrijblijvend gezien. Van studenten mag of moet meer worden gevraagd dan nu, ook als signaal dat de school burgerschapsonderwijs serieus neemt. Maar ook van scholen moet meer worden gevraagd. “De inspanningsverplichting is vaag en geeft scholen de ruimte om zich er makkelijk van af te maken”. Er is overeenstemming over de noodzaak dat scholen beter vastleggen waaraan de student moet voldoen en wanneer het resultaat voldoende is. Ook hier verschillen de meningen over de verdere invulling. De meeste gesprekspartners zijn tegen een resultaatverplichting in termen van een landelijk examen. Dit gaat volgens hen voorbij aan de essentie van burgerschapsonderwijs; zij associëren het met een accent op kennis of theorie, met leren voor een examen in plaats van leren vanuit intrinsieke motivatie. Ook gaat het volgens hen ten koste van een benadering van burgerschap die meer gericht is op ervaren, het goede gesprek, aansluiten op het beroep en de mogelijkheid om burgerschap te laten aansluiten bij de doelgroep. Enkele scholen hebben zelf exameneisen verbonden aan burgerschapsonderwijs en hebben hier goede ervaringen mee.
- Nuancering bij concretiseren kwalificatie-eisen. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, wordt ook over de noodzaak om de kwalificatie-eisen voor burgerschapsonderwijs te concretiseren tussen en binnen scholen en ook door landelijke stakeholders verschillend gedacht. Enerzijds wordt de ruimte die de huidige kwalificatie-eisen bieden om zelf accenten te leggen en het onderwijs af te stemmen op de diverse studentdoelgroepen gewaardeerd. En docenten met ervaring of een gerichte vooropleiding of scholing zullen weinig problemen hebben om de kwalificatie-eisen te vertalen naar het curriculum en naar beoordelingscriteria. Anderzijds wijzen voorstanders van een nadere (gestandaardiseerde) concretisering van de kwalificatie-eisen erop dat de verschillen in inhoud van burgerschapsonderwijs nu erg groot zijn.

Hoe het burgerschapsonderwijs verder versterken?

Uit de enquêtes en interviews in scholen komt naar voren dat de variatie in burgerschapsonderwijs, en dan vooral de kwaliteit ervan, als te groot wordt ervaren en dat dit verband houdt met het als te vrijblijvend ervaren kader rondom burgerschap. Er moet meer van scholen worden gevraagd om burgerschapsonderwijs meer prioriteit te geven. De meest genoemde aspecten van burgerschapsonderwijs waarvoor dit wenselijk wordt geacht zijn hierboven aangeduid, maar de vraag is hoe een minder vrijblijvend kader te realiseren. Uit alle verschillende opvattingen zijn twee hoofdstromen te destilleren over het gewenste beleidskader:

- Accent op verplichtingen met een voorschrijvend karakter: wettelijke eisen stellen aan bevoegdheden, een urennorm en/of het vastleggen van eindtemen;
- Accent op proceseisen gekoppeld aan een verantwoordingsplicht: hierbij wordt van scholen gevraagd of geëist dat ze een visie op burgerschap formuleren, zorgen voor bekwame docenten, burgerschap een volwaardige plek geven in curriculum etc. en dit kunnen aantonen en erop aangesproken (kunnen) worden.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Voor deze evaluatie zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vormen de kapstok voor onderstaande conclusies.

5.1.1 De stand van zaken van burgerschapsonderwijs in het mbo

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Hoe heeft het burgerschapsonderwijs in het mbo zich tussen 2016 en 2021 ontwikkeld?

1. De aandacht voor burgerschapsonderwijs in de mbo-scholen is toegenomen

De afgelopen jaren is veel gebeurd om het burgerschapsonderwijs te versterken, zowel binnen de scholen zelf als daarbuiten. De gevoerde gesprekken en ontvangen documenten wijzen op mooie en inspirerende voorbeelden van scholen en teams die burgerschapsonderwijs op bevlogen, doordachte en/of innovatieve manier aanpakken. Die voorbeelden strekken zich uit tot alle aspecten van burgerschapsbeleid en -onderwijs: visie- en beleidsvorming, creëren van draagvlak, onderzoek, professionalisering, curriculumontwikkeling en concrete projecten en activiteiten. De initiatieven daarvoor komen deels van bovenaf, deels van docenten, deels van stafmedewerkers zoals beleidsadviseurs. Doorgaans is sprake van onderling samenspel, bijvoorbeeld in de vorm van werkgroepen, netwerken of kenniskringen.

Buiten de mbo-scholen is burgerschap in beweging door initiatieven in het kader van de burgerschapsagenda (zie paragraaf 5.1.2) en activiteiten van tal van maatschappelijke organisaties, wetenschappelijke instellingen en praktoren. Die laatste zijn aan een of enkele mbo-scholen verbonden maar laten ook daarbuiten van zich horen, onder meer door het delen van onderzoeksresultaten en inzichten.

De meeste coördinatoren van de scholen vinden dat de aandacht voor burgerschapsonderwijs in hun school de afgelopen jaren is toegenomen. Oorzaken van de toegenomen aandacht zijn volgens hen vooral maatschappelijke ontwikkelingen en aandacht vanuit de overheid. Ook een nieuwe visie of nieuw beleid van het CvB of een verandering in de sturing vanuit het CvB spelen naar verhouding vaak een rol.

2. De kwaliteit van burgerschapsonderwijs loopt sterk uiteen en is deels onder de maat

Net als in 2016 zijn er grote verschillen tussen en binnen scholen wat betreft het burgerschapsonderwijs. Deze verschillen betreffen niet alleen de vorm en inhoud: ook de kwaliteit loopt sterk uiteen en is volgens beleidsadviseurs en docenten van de scholen te vaak onder de maat. Omdat er geen duidelijke norm is voor de (minimale) kwaliteit van burgerschapsonderwijs en omdat veel scholen geen volledig zicht hebben op de kwaliteit in de teams is het niet mogelijk om aan te geven bij welk deel van de scholen en teams de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs onvoldoende is. Maar er zijn sterke indicaties dat het niet gaat om uitzonderingen. Die indicaties liggen deels in de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in directe zin: in de meeste interviews werden voorbeelden genoemd van situaties waarbij sprake is van een marginale inzet in termen van uren en activiteiten, onvoldoende toegeruste docenten etc. Daarnaast schort het in veel scholen en teams aan randvoorwaarden voor goed burgerschapsonderwijs in termen van bijvoorbeeld visie,

professionalisering en kwaliteitsborging. In een aantal scholen zijn de afgelopen jaren flinke stappen gezet, maar desondanks zijn in de meeste scholen de knelpunten die in het onderzoek uit 2016 werden benoemd nog steeds aan de orde.

3. *Burgerschapsonderwijs is te vrijblijvend*

In de gesprekken binnen de scholen is gevraagd naar de achtergrond van de als (te) groot ervaren verschillen in de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. De antwoorden wijzen erop dat de fundamentele vraagstukken die uit het onderzoek van 2016 naar voren kwamen weinig zijn veranderd:

- Burgerschapsonderwijs heeft te weinig een vanzelfsprekende urgentie. Voor een deel omdat er minder belang aan wordt gehecht. Vaker wordt het wel belangrijk gevonden, maar krijgt het toch een lage prioriteit door een combinatie van factoren: 1) geen specifieke eisen aan bekwaamheid docenten 2) geen exameneisen voor studenten, 3) geen norm voor minimale kwaliteit 4) geen toezicht op / verantwoording over kwaliteit(sborging). Er wordt te weinig van scholen gevraagd, het kader wordt als te vrijblijvend ervaren. Binnen de scholen wordt ook gewezen op de autonomie op decentraal niveau (locaties, sectoren, teams): er zijn weinig interne en externe prikkels om ervoor te zorgen dat verschillen in kwaliteit niet te groot worden.
- Ook binnen de huidige kaders is het goed mogelijk om burgerschapsonderwijs goed neer te zetten: een uitgewerkte visie die is vertaald in concrete afspraken, een doordacht curriculum met een volwaardige plaats voor burgerschap(sonderwijs), bekwame docenten die het burgerschapsonderwijs op een hoger plan tillen etc. Maar als dit gebeurt is dit in sterke mate persoonsafhankelijk: de gedrevenheid van CvB, staf, management en docenten is vaak doorslaggevend. Daarmee is de prioriteit en kwaliteit van burgerschapsonderwijs ook gevoelig voor personele wisselingen. Bij enkele scholen is de kwaliteit van burgerschapsonderwijs 'gezekerd' omdat het stevig is ingebed in de visie, het onderwijsmodel en het curriculum van de school of het team.

5.1.2 De Burgerschapsagenda mbo 2017-2021

De tweede onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de opbrengsten van de Burgerschapsagenda 2017-2021 en in welke mate hebben de activiteiten die in het kader van de burgerschapsagenda zijn uitgevoerd bijgedragen aan de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs in het mbo?

4. *De ervaringen met de (uitvoering van de) burgerschapsagenda zijn overwegend positief*

De actielijnen van de burgerschapsagenda gaan over thema's die scholen relevant achten voor de verbetering van het burgerschapsonderwijs. Het Kennispunt mbo Burgerschap voert de burgerschapsagenda grotendeels uit. Scholen zijn positief over de manier waarop daar invulling aan is gegeven. Het kennispunt heeft succes met haar website waar alle actuele en relevante informatie over burgerschapsonderwijs is verzameld en op overzichtelijke manier toegankelijk wordt gemaakt voor de scholen. Behalve als een 'kennisbank' wordt het kennispunt ook gewaardeerd om de activiteiten die zij heeft uitgevoerd of geïnitieerd. Deels in de vorm van instrumenten zoals de curriculumplanner en recent het instrument voor zelfevaluatie. En deels in de vorm van activiteiten die in het teken staan van professionalisering en kennisdeling en -uitwisseling, zoals studiedagen, bijeenkomsten, trainingen, webinars en podcasts. De ondersteuning vanuit het kennispunt voorziet in een behoefte en moet wat betreft de scholen ook na het aflopen van de huidige burgerschapsagenda worden gecontinueerd. De coördinatoren burgerschap van de scholen

constateren dat het kennispunt tot nu toe (naast henzelf) vooral de geïnteresseerde en bevoegen docenten heeft bereikt (voorlopers). Dat schrijven zij niet toe aan de werkwijze van het kennispunt, maar aan onvoldoende externe prikkels in de vorm van eisen aan het burgerschapsonderwijs. Aan andere vakken of andere aspecten van het onderwijs (bijvoorbeeld examinering) worden strakkere eisen gesteld en die krijgen daarmee al snel een hogere prioriteit.

5. De burgerschapsagenda heeft in de meeste scholen niet geleid tot structurele verbetering van burgerschapsonderwijs

Ondanks de positieve ervaringen met de uitvoering van de burgerschapsagenda heeft de agenda in de meeste scholen geen grote of duurzame bijdrage geleverd aan het verbeteren van het burgerschapsonderwijs. Een analyse van de onderzoeksgegevens wijst uit dat een van de redenen voor het uitblijven van een structurele verbetering ligt besloten in de Burgerschapsagenda zelf. Deels is met de agenda gehoor gegeven aan knelpunten die in 2016 naar voren kwamen uit onderzoek en aan signalen uit politiek en samenleving: ze zijn belegd in de actielijnen van de agenda (visie, kwaliteitsborging, professionalisering). Maar zonder de verplichtende elementen, de agenda heeft het karakter van een ondersteuningspakket. Noch in de agenda zelf, noch in een andere vorm zijn de afgelopen jaren eisen aan scholen gesteld of (bindende) afspraken gemaakt. Dit uitsluitend faciliterende karakter van de burgerschapsagenda heeft onvoldoende effect gesorteerd.

De keuze voor een faciliterende strategie is te beschouwen als een oproep aan het mbo-veld om zelf verantwoordelijkheid te nemen om het burgerschapsonderwijs te versterken, daarbij ondersteund vanuit de burgerschapsagenda. Dit zelfregulerend vermogen impliceert op de eerste plaats bestuurlijk commitment. Uit de gesprekken met de coördinatoren burgerschapsonderwijs valt af te leiden dat de afgelopen jaren te weinig urgentie is gecreëerd op bestuurlijk niveau. In een deel van de scholen voelden de coördinatoren zich door het CvB gesteund in hun rol/taak op het vlak van burgerschap, maar net zo vaak moesten zij zelf draagvlak en urgentie bij het CvB creëren.

5.1.3 Het versterken van burgerschapsonderwijs in het mbo

De derde onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de werkzame elementen van de burgerschapsagenda en hoe kan de impact ervan op het burgerschapsonderwijs (verder) worden versterkt?

Deze onderzoeksvraag is in de loop van het onderzoek verbreed naar “Wat is nodig om het burgerschapsonderwijs in het mbo verder te versterken en wat kan daarbij de rol zijn van een eventuele nieuwe burgerschapsagenda vanaf 2022?” De rol van een eventuele nieuwe burgerschapsagenda komt aan bod bij de aanbevelingen (paragraaf 5.2).

6. Versterking van burgerschapsonderwijs is nodig, in de vorm van maatregelen binnen de school en daarbuiten

Vrijwel alle coördinatoren burgerschap van de scholen en een ruime meerderheid van de docenten vinden het wenselijk dat het burgerschapsonderwijs in de school wordt versterkt. Van de school zelf worden maatregelen verwacht – het meest wat betreft professionalisering van docenten – maar ook impulsen van buiten af zijn nodig. De meest genoemde dragen, afgezien van een financiële impuls bijvoorbeeld in de vorm van burgerschap in de kwaliteitsagenda, veelal een verplichtend karakter: zoals het stellen van eisen aan de bevoegdheid van docenten en het opstellen van een norm voor de minimale kwaliteit van burgerschapsonderwijs. In iets mindere mate

vinden scholen een resultaatverplichting in plaats van de huidige inspanningsverplichting voor studenten wenselijk.

7. Scholen staan ambivalent tegenover meer verplichtingen

De scholen staan ambivalent tegenover meer verplichtingen van buitenaf. Zij hechten aan de vrijheid bij het vormgeven van het onderwijs en staan in principe huiverig tegenover (meer) verplichtingen van buitenaf. De coördinatoren burgerschap van de scholen hebben echter in de afgelopen jaren ervaren dat de vrijheid er niet toe heeft geleid dat het burgerschapsonderwijs structureel is verbeterd of (over de hele breedte van de school) een volwaardige plek in het curriculum heeft gekregen. Er blijkt meer nodig. In 2021 pleiten aanzienlijk meer docenten en coördinatoren burgerschapsonderwijs voor een verplichtend beleidskader dan in 2016. Dit heeft niet zozeer te maken met een verslechterde situatie, maar eerder met ongeduld en deels frustratie over het uitblijven van wezenlijke verbeteringen.

Ook als we naar de afzonderlijke maatregelen kijken, komt de spanning tussen enerzijds meer druk van buitenaf en anderzijds behoud van vrijheid en ruimte voor maatwerk naar voren. Vrijwel alle gesprekspartners in de scholen willen dat burgerschapsonderwijs niet meer wordt gegeven door docenten die daarvoor zijn aangewezen omdat zij uren over hebben in de jaartaak en niet terzake bekwaam zijn of er affiniteit mee hebben. Eisen aan docenten burgerschap worden nodig geacht. Over de invulling daarvan en de weg daarnaartoe verschillen de meningen, bijvoorbeeld: moet het vorm krijgen in op het vak gerichte bevoegdheidseisen of kan dit ook op andere manier worden bereikt (bekwaamheidseisen, scholing)? Moet een gerichte bevoegdheidseis gelden voor alle burgerschapsdocenten of kunnen docenten met een voortrekkersrol andere docenten 'meetrokken'? Ten aanzien van de inspanningsverplichting voor studenten geldt eenzelfde afweging. Van studenten mag of moet meer worden gevraagd dan nu, ook als signaal dat burgerschap een essentieel/belangrijk deel vormt van de opleiding. Maar een resultaatverplichting in termen van een landelijk examen stuit op bezwaren, een daarvan is het risico van 'learning to the test'. Het is voor de scholen een zoektocht om de juiste weg hierin te vinden.

Ten slotte denken scholen genuanceerd en verschillend over de vraag welke vorm een meer verplichtend beleidskader zou moeten krijgen. Is aanscherping van de wetgeving de beste weg, of kan het ook en beter geregeld worden in de vorm van (bindende) bestuurlijke afspraken? En waar moeten die verplichtingen of afspraken betrekking op hebben?

5.2 Aanbevelingen

Burgerschapsonderwijs is kwetsbaar. Te midden van allerlei verplichtingen en ontwikkelingen waar scholen en teams mee van doen hebben, loopt het groot risico om ondergesneeuwd te raken. Temeer omdat het voor scholen of teams weinig of geen consequenties heeft als burgerschapsonderwijs met een minimale inspanning wordt vormgegeven. Burgerschapsonderwijs heeft daarom meer aandacht nodig, de derde opdracht van het mbo - het voorbereiden van studenten op deelname aan de samenleving - verdient een hogere prioriteit. Tegen deze achtergrond en gebaseerd op de onderzoeksbevindingen formuleren we in deze slotparagraaf enkele aanbevelingen, gericht op het landelijke niveau. Die zijn gericht op het 'wat' (paragraaf 5.2.1) en het 'hoe' (beleidsopties, paragraaf 5.2.2.) bij het versterken van burgerschapsonderwijs.

5.2.1 Wat is nodig om burgerschapsonderwijs in het mbo te versterken?

De afgelopen jaren hebben uitgewezen dat een ondersteuningsaanbod in combinatie met een beroep op het zelfregulerend vermogen van het mbo onvoldoende is geweest om het burgerschapsonderwijs in het mbo duurzaam te versterken. Er is meer nodig, ook vanuit scholen klinkt de roep om een minder vrijblijvend beleidskader.

1. *Stel hogere eisen aan de kwaliteit van burgerschapsonderwijs in het mbo*

Op alle niveaus moet meer worden gevraagd dan nu: scholen/besturen, opleidingsteams, docenten, studenten. Er moet vooral meer worden gevraagd wat betreft:

- Visie, als basis voor de inrichting van het burgerschapsonderwijs
- Curriculum (een samenhangend curriculum met een volwaardige plaats voor burgerschap)
- Inspanning van studenten
- Bekwaamheid van docenten
- Kwaliteitsborging

2. *Geef duidelijkheid over minimale kwaliteit van burgerschapsonderwijs*

- Formuleer waar burgerschapsonderwijs in het mbo minimaal aan moet voldoen. De huidige eisen (inspanningsverplichting voor studenten, resultaatverplichting voor scholen) zijn gestoeld op de kwalificatie-eisen voor burgerschap. Dit blijkt niet afdoende voor sterk burgerschapsonderwijs. Afhankelijk van de beleidsoptie(s) waarvoor wordt gekozen om burgerschapsonderwijs te versterken (zie paragraaf 5.2.2), kunnen kwaliteitsnormen onder meer betrekking hebben op inhoud en/of vormgeving van het aanbod van burgerschapsonderwijs, de bekwaamheid van de docent, de kwaliteitsborging en/of de inspanning of prestaties van de student.
- Formuleer, boven deze minimale kwaliteitsnormen uit, wat 'goed burgerschapsonderwijs' in het mbo inhoudt. Bij alle verschillende visies en opvattingen hierover is ook sprake van een gemeenschappelijke kern. Deze kunnen scholen en teams gebruiken als referentie om hun huidige en gewenste situatie aan te spiegelen.

3. *Ondersteun scholen bij het voldoen aan hogere eisen*

Een minder vrijblijvend kader is al een ondersteuning op zich, een aanmoediging voor scholen en teams om burgerschapsonderwijs te versterken en een steun voor hen die hierin binnen scholen een voortrekkersrol vervullen.

- Breng het belang van de derde kwalificatie-opdracht van het mbo sterker over het voetlicht en benadruk dat dit meer prioriteit moet krijgen en dat het ambitieniveau omhoog moet. Creëer urgentie, te beginnen op bestuurlijk niveau.
- Een meer verplichtend kader zal een nieuwe ondersteuningsvraag vanuit scholen creëren (samenhangend aanbod, professionalisering, kwaliteitsborging etc.); scholen zullen aan de bak moeten en in veel scholen is nadrukkelijker expertiseopbouw nodig. Continueer de ondersteuning aan scholen, met een sterker accent op advisering in de context van het nieuwe/aanstaande meer verplichtende beleidskader.
- Het goed neerzetten van burgerschapsonderwijs vraagt een investering in tijd, energie, geld. Onderzoek de wenselijkheid, mogelijkheid en vorm van een financiële impuls aan scholen.
- Ondersteun scholen bij het versterken van burgerschapsonderwijs door betere randvoorwaarden te creëren voor de kortere en langere termijn. Naast duidelijkheid over wat minimaal van scholen mag worden verwacht gaat het daarbij om;

- Stimuleren van meer aandacht voor burgerschapsonderwijs en het mbo in de lerarenopleidingen;
 - Het opstellen van een bekwaamheidsprofiel voor docenten burgerschap in het mbo;
 - Het monitoren van de voortgang en ontwikkeling van (de kwaliteit van) het burgerschapsonderwijs in de mbo-scholen, inclusief de knelpunten waar scholen tegenaan lopen;
 - Het verstevigen van een doorlopende leerlijn vo-mbo voor burgerschapsonderwijs;
 - Een heroriëntatie op de dimensies / kwalificatie-eisen voor burgerschapsonderwijs;
- Afhankelijk van de keuze voor de in te zetten beleidsinstrumenten kunnen dit elementen zijn voor een nieuwe burgerschapsagenda. Betrek bij een nieuwe burgerschapsagenda de relevante geledingen in mbo-scholen (bestuurders, docenten, studenten) en hun vertegenwoordigers.

5.2.2 Naar een nieuw beleidskader voor burgerschapsonderwijs

De vraag ‘hoe nu verder’ houdt niet op bij de constatering dat het burgerschapsonderwijs minder vrijblijvend moet zijn. Er zijn verschillende manieren om een dwingend kader in te vullen. Met name in de tweede helft van deze evaluatie is in de gesprekken met de coördinatoren ook de gewenste invulling van een nieuw, minder vrijblijvend beleidskader aan de orde gesteld. Het hield in een aantal van de onderzochte scholen de gemoederen flink bezig door verschillende actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen buiten de school: de aankondiging van een brief aan de vaste Kamercommissie onderwijs met een aantal concrete voorstellen over versterking van het burgerschapsonderwijs (op 19 juni verstuurd, ondertekend door o.a. een groot aantal docenten)²⁰; de recente wet Verduidelijking van de burgerschapsopdracht van scholen voor funderend onderwijs; en het verkennen van de mogelijkheid en wenselijkheid om burgerschapsonderwijs op te nemen in een nieuw bestuursakkoord.

Deze initiatieven vertegenwoordigen verschillende beleidsopties. De gevoerde gesprekken maken duidelijk dat deze elk (of in combinatie) voor een impuls voor het burgerschapsonderwijs kunnen zorgen, maar dat er ook haken en ogen aan kunnen zitten. Als afsluiting van dit rapport geven we, mede gebaseerd op de gesprekken in de mbo-scholen en de ambitiesessie van 8 juli 2021, een eerste overzicht van voor- en nadelen, van kansen en risico's van deze beleidsopties. We merkten in de gevoerde gesprekken dat sommige kenmerken van de beleidsopties zowel als een voordeel als een nadeel kunnen worden beschouwd, afhankelijk van de visie op burgerschapsonderwijs.

De beleidsopties zijn:

1. Wet- en regelgeving met een voorschrijvend karakter, gericht op standaardnormen (bevoegdheidseis voor docenten, urennormen, landelijke eindtermen) (vgl. de brief aan de vaste Kamercommissie onderwijs van Eidhof en Nieuwelink op 19 juni 2021).

Voordelen en kansen:

- Het biedt duidelijkheid en het is toetsbaar, de inspectie heeft iets in handen voor het toezicht;
- Het geeft degenen die in de school met het versterken van burgerschapsonderwijs zijn belast een stok achter de deur;
- Het biedt geen escape, anders dan in de wetsbepalingen aangegeven;
- Het verkleint verschillen tussen scholen en tussen teams;

²⁰ Eidhof, B. & Nieuwelink, H. (2021). *Burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs*. Brief aan de leden van de Tweede Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 14 juni 2021.

- Het biedt een vergelijkingsbasis (eindtermen, examinering).

Nadelen en risico's:

- Het doet mogelijk onvoldoende recht aan verschillen in visie, doelgroepen, aard van de opleiding (voorbeeld: urennorm in relatie tot opleidingen die accent leggen op integratie in beroepsgerichte vakken)
- Het duurt lang. Omdat het een wettelijk traject is dat bovendien complex en ingrijpend is omdat het raakt aan de bevoegdheidsdiscussie in het mbo in bredere zin.
- Risico op 'gaan voor het minimale' (alleen wat wettelijk moet);
- Voldoende uren zegt op zich weinig over kwaliteit (denk aan 'ophokuren');
- Risico op 'learning to the test' en op een te grote nadruk op kennis;
- Het doet geen beroep op de intrinsieke motivatie.

Bij een keuze voor deze beleids optie is het zaak om te waken voor het dichttimmeren van het burgerschapsonderwijs en het belemmeren van maatwerk. Rigide eisen kunnen averechts werken. Ook is speciale aandacht nodig voor het creëren van eigenaarschap.

2. Wet- en regelgeving met een open karakter (gericht op proceseisen aan scholen (zoals op het gebied van visie, curriculum en kwaliteitsborging (vgl. de recente wet Verduidelijking van de burgerschapsopdracht voor scholen in het funderend onderwijs)).

Voordelen en kansen:

- Het doet een beroep op initiatief en eigen verantwoordelijkheid van scholen en teams;
- Het doet recht aan ruimte voor maatwerk (visie, doelgroep, opleidingsniveau, sector);
- Het stimuleert een samenhangende aanpak van burgerschapsonderwijs ('keten' van visie tot en met kwaliteitsborging);
- Het sluit aan op het onlangs aangescherpte wettelijke kader voor het funderend onderwijs.

Nadelen en risico's:

- Het duurt lang (wettelijk traject);
- Beoordeling en toezicht zijn mogelijk complexer (wanneer is het voldoende)?
- Risico van papieren tijger (ruimte tussen 'papier' en 'praktijk').

Bij een keuze voor deze beleids optie is een norm voor voldoende / goed burgerschapsonderwijs extra van belang, alsmede een beoordeling waarbij ook wordt gekeken naar de praktijk.

3. Bestuurlijke afspraken, gericht op proceseisen aan scholen (zoals op het gebied van visie, curriculum en kwaliteitsborging, die zouden kunnen worden opgenomen in een nieuw bestuursakkoord).

Voordelen en kansen:

- Het doet een beroep op commitment, stimuleert eigenaarschap op bestuurlijk niveau (in huidige situatie wenselijk);
- Het kan, in de vorm van een bestuursakkoord, gecombineerd worden met een financiële impuls (kwaliteitsagenda's);
- Invoering hoeft in vergelijking met de andere beleids opties minder lang te duren.

Nadelen en risico's:

- Risico op vrijblijvendheid, effect moeilijk op voorhand in te schatten;
- Het biedt de Inspectie geen (extra) basis voor toezicht.

Bij een keuze voor deze beleids optie is een goede monitoring extra van belang, ook wat betreft de betekenis voor de praktijk van het burgerschapsonderwijs, alsmede een koppeling aan een verantwoordingssystematiek.

Bovenstaande opsomming van voor- en nadelen is rudimentair en bovendien zijn ook andere beleidsopties denkbaar, evenals combinaties ervan. Ongeacht hoe het beleidskader in de toekomst wordt ingevuld, is van belang om te benadrukken dat het huidige beleidskader geen enkele belemmering hoeft te vormen om burgerschapsonderwijs goed neer te zetten. Het is dus zaak om niet te wachten op nadere wetgeving, de inwerkingtreding van een bestuursakkoord of welke beleids optie dan ook. Het stimuleren en versterken van burgerschapsonderwijs verdient vandaag al een hoge(re) prioriteit!

Literatuur

- Baay, P. & Hofland, A. (2017). *De waarde(n) van brede vorming. Bildung in het beroepsonderwijs*. Leeuwarden: ROC Friese Poort / Den Bosch: ECBO.
- Bombala, B, Hofland, A., Smulders, N. & Baay, P. (2020). *Aandacht voor mensenrechten in het mbo. Een inventarisatie van onderwijsaandacht voor mensenrechten binnen mbo-instellingen*. Den Bosch: ECBO.
- College voor de Rechten van de Mens (2016). *Mensenrechten in het middelbaar beroepsonderwijs: een verkenning. Advies van het College voor de Rechten van de mens aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Eidhof, B. & Nieuwelink, H. (2021). *Burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs. Brief aan de leden van de Tweede Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 14 juni 2021*.
- Elfering, S., Den Boer, P. & Tholen, R. (2016). *LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo: Eindrapport*. Nijmegen: KBA Nijmegen & ResearchNed.
- Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB. Den Haag: Tweede Kamer. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027963/2021-05-12> , geraadpleegd op 9 augustus 2021.
- Gemeenschappelijk Procesmanagement Competentiegericht beroepsonderwijs (2007). *Leren, loopbaan en burgerschap*. s.l.
- Guérin, L., Beskers, E., Bosma, K., Maat, L. van de & J. Poffers (2019). *Burgerschap als uitdaging*. Enschede: Practoraat Burgerschap ROC van Twente.
- Hofland, A., Kraan, J, Kesteren, S. van, Baay, P., Luijn, N. van, Vlastuin, F., Helsen, Ch., Berg, D. van den, Raad, S. van der, Jong, W. de, Vermeuelen, E. & Nieuwenhuizen, B. (2019). *MBO BurgerschapLab. Eindrapportage*. Den Bosch: ECBO / Amsterdam: Kennisland.
- Holman, Ch. (2016). *Burgerschap in het mbo*. Groningen: Practoraat burgerschap Noorderpoort.
- Imhoff, Y. (2019). *Op weg naar een visie op burgerschap. Kenmerken van burgerschap gedefinieerd*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (masterthesis).
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *Beoordeling van eigen kwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *Themaonderzoek burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JOB (2018). *Mbo-student wil duidelijke, actieve en professionele Burgerschapslessen. Burger-schap volgens de achterban van JOB*. Utrecht: JOB.
- Laan, J. van der (2020). *De invulling van burgerschapsonderwijs op het mbo. Afstudeerscriptie. Geschreven voor CDA-Tweede Kamerlid Anne Kuik over de invulling van burgerschapsonderwijs op het mbo*. Leeuwarden: NHL Stenden.

- MBO Raad (2010). *Loopbaan en burgerschap in het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- MBO Raad & Ministerie van OCW (2017). *Burgerschapsagenda mbo 2017-2021. Een impuls voor burgerschapsonderwijs*. Woerden / Den Haag: MBO Raad en Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2008). *Taal en rekenen in het mbo*. Kamerbrief 22 december 2008. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2015). *Voortgang versterking burgerschapsvorming in het onderwijs*. Kamerbrief 29 april 2015. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2015). *Beantwoording van de motie van het lid Rog over burgerschapsonderwijs*. Kamerbrief 19 oktober 2015. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2016). *Beleidsreactie op 'Verkenning Dialoog als burgerschapsinstrument'*. 19 mei 2016. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2016). *Loopbaanoriëntatie en -begeleiding*. Kamerbrief 28 september 2016. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2017). *Versterking burgerschapsonderwijs*. Kamerbrief 7 februari 2017. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2019). *Voortgang Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Netwerk burgerschap mbo (2018). *Van visie naar praktijk. Voorbeelden voor burgerschapsvorming in het mbo*. Woerden: Netwerk burgerschap mbo.
- Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Opstal, S. van (2018). *Een visie op burgerschap: doet het ertoe? Een onderzoek naar de invloed van de visie op burgerschap op de onderwijspraktijk*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Petit, R. & Verheijen, E. (2015). *Toegerust voor de toekomst: Aandacht voor kritische denkvaardigheden en sociaal-culturele vaardigheden in het mbo*. Den Bosch: ECBO.
- Pfeifer, B. (2019). *Verschillen waarderen*. Woerden: Federatie Christelijk MBO.
- Riet, D. van, Martens, L., Miedema, T., Hodgson, E. & Verhaegh, M. (2020). *De kritisch denkende student in het mbo: autonoom en constructief*. Utrecht: Expertisecentrum Kritisch denken ROC Midden-Nederland.
- SLO (2009). *Waar gaat het naartoe met burgerschap?* <http://burgerschapsmbo.slo.nl/netwerk/maart2009>, geraadpleegd 13 januari 2016.
- Theunissen, H. & Dam, R. (2017). *Het mbo moet burgerschapsonderwijs serieus nemen*. Artikel in Trouw, 22 september 2017.
- Waslander, S. (2017). *Sturingsdynamiek in het middelbaar onderwijs*. Tilburg: TIAS.
- Werkplaats onderwijsonderzoek burgerschap Democratisering van kritisch denken & Hogeschool van Amsterdam (2021). *Verslag van landelijke dialoogsessies over het Nederlandse burgerschapsonderwijs in het mbo*.

Bijlage 1 – Onderzoeksopzet

De onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Interviews met deskundigen en stakeholders.
2. Interviews met coördinatoren burgerschapsonderwijs van 31 mbo-instellingen, inclusief een korte online enquête.
3. Gesprekken met mbo-studenten in 12 mbo-scholen.
4. Een online vragenlijst bij 114 mbo-docenten burgerschapsonderwijs.
5. Drie casestudies.
6. Een ambitiesessie met landelijke stakeholders en bestuurders.

Hieronder volgt per onderzoeksdeel een korte beschrijving van de wijze van uitvoering. Alle interviews zijn gevoerd met behulp van een online videoverbinding (MS Teams).

Halverwege het onderhavige onderzoek startte nog een ander, ontwerpgericht onderzoek naar (LOB en) burgerschapsonderwijs, uitgevoerd door Oberon. Gedurende dit onderzoek hebben de onderzoekers van beide bureaus intensief met elkaar afgestemd. Enkele gesprekken met landelijke stakeholders (onderdeel 1) zijn gezamenlijk gevoerd en de afsluitende ambitiesessie (onderdeel 6) is georganiseerd door beide bureaus gezamenlijk.

1. Interviews met deskundigen en stakeholders

We hebben gesproken met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Kennispunt mbo Burgerschap van de MBO Raad (2);
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2);
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB);
- Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer (NVLM);
- VO-raad;
- Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO);
- Practoren burgerschap, verbonden aan mbo-instellingen (4);
- Werkplaats burgerschap – Democratisering van kritisch denken;
- Academische Werkplaats Sociale Kwaliteit Onderwijs (AWP-SK) van de UvA;
- Stichting School & Veiligheid;
- College voor de Rechten van de Mens;
- ProDemos;
- Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA).

Van elk gesprek is een kort verslag gemaakt. De bevindingen zijn op verschillende plekken in het rapport verwerkt.

2. Interviews met coördinatoren burgerschapsonderwijs van 31 mbo-instellingen

We hebben gesproken met coördinatoren burgerschapsonderwijs van 31 mbo-instellingen: 22 ROC's, 6 vakinstellingen en 3 AOC's. De meeste van deze scholen (24) waren ook in 2016

betrokken bij het toenmalige onderzoek naar LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo²¹. Dit bood een goede basis om ontwikkelingen in burgerschapsonderwijs in kaart te brengen. De instellingen zijn regionaal gespreid en ook is rekening gehouden met een spreiding naar grootte in termen van het aantal studenten. De verdeling van de deelnemende instellingen naar schooltype, regio en grootte is te zien in tabel B1. Uit de vergelijking met de populatiegegevens komt naar voren dat de voor dit onderzoek geselecteerde mbo-scholen de verdeling in de totale populatie op deze kenmerken vrij goed benaderen.

Tabel B1 – Interviews met coördinatoren burgerschap: verdeling naar schooltype, grootte en regio

	mbo-scholen in onderzoek (N=31)	populatie mbo-scholen (N=62)
type mbo-school		
ROC	71%	66%
AOC	11%	16%
vakinstelling	19%	18%
grootte		
< 10.000 studenten	58%	65%
≥ 10.000 studenten	42%	35%
regio		
zuid	16%	21%
west	42%	44%
oost	29%	23%
noord	13%	13%

Bron: enquête onder coördinatoren burgerschap van scholen; populatiegegevens: DUO

Bij de selectie van coördinatoren van de mbo-scholen is gezocht naar personen met het beste zicht op de stand van zaken rondom burgerschapsonderwijs in de school, op beleids- en op uitvoerend niveau. Voor een deel betreft het stafmedewerkers die burgerschapsonderwijs in hun portefeuille hebben, voor een deel zijn het docenten met een voortrekkersrol op het gebied van burgerschapsonderwijs. Het betrof doorgaans individuele gesprekken; in enkele scholen is gesproken met 2 of 3 coördinatoren namens de school.

In de gesprekken zijn alle thema's aan de orde geweest die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen: de ontwikkeling en stand van zaken van het burgerschapsonderwijs in de school, (visie, beleid, inhoud en vormgeving, professionalisering, kwaliteitsborging), ervaringen met de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 en het Kennispunt mbo Burgerschap en standpunten over de vraag of en zo ja op welke manier burgerschapsonderwijs verder moet worden versterkt. De interviews duurden maximaal anderhalf uur. We hebben gewerkt met semi-structureerde interviews om de gesprekspartners de ruimte te geven om vanuit hun eigen ervaringen en belevingen te vertellen over het onderwerp.

21 Elfering e.a. (2016). *LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo: Eindrapport*. Nijmegen: KBA Nijmegen & Research-Ned.

De informanten hebben voorafgaand aan het gesprek een korte online vragenlijst ingevuld. Deze bevatte vooral vragen met gesloten antwoordcategorieën die zich lenen voor een kwantitatieve analyse. Deze vragen zijn waar mogelijk op dezelfde wijze geformuleerd als in het onderzoek uit 2016, zodat vergelijkingen tussen beide jaren konden worden getrokken. In de gesprekken konden de informanten de gegeven antwoorden toelichten.

3. Gesprekken met mbo-studenten

We hebben in 12 mbo-scholen gesprekken gevoerd met één of meer studenten. In totaal is met 28 studenten gesproken. Daarnaast is in een van de scholen gesproken met een ex-student die inmiddels op de school onder meer werkzaam was als een linking pin tussen de Studentenraad en het CvB.

Voor het selecteren van studenten hebben we een beroep gedaan op de coördinatoren van de mbo-instellingen. Het doel daarbij was om, over de scholen heen, een spreiding te realiseren wat betreft studenten die wel en niet zitting hebben in de studentenraad van hun school. Dat is gelukt: 15 studenten van de 28 studenten hadden zitting in de studentenraad van hun school. Mede omdat dit allemaal niveau 4 studenten betrof, is de verdeling van de studenten naar opleidingsniveau scheef: 23 studenten op niveau 4, 2 op niveau 2 en 3 in de Entree. Ook zijn er meer eerstejaars studenten bevraagd dan vooraf ingeschat: 17 van de 28. Bij de overige 11 studenten kon de vergelijking voor-na corona aan de orde worden gesteld.

De vragen aan studenten hadden betrekking op het belang dat zij aan burgerschapsonderwijs hechten, hun ervaringen met het burgerschapsonderwijs (inhoud, vormgeving, beoordeling) en de mate waarin en wijze waarop zij bij het burgerschapsonderwijs zijn betrokken (voor, tijdens en na afloop van de lessen of activiteiten). Voor zover van toepassing kwam ook de rol van de studentenraad bij burgerschapsonderwijs aan de orde.

4. Een online vragenlijst bij mbo-docenten burgerschapsonderwijs

We hebben een vragenlijst uitgezet bij mbo-docenten burgerschap. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van het mbo-panel van DUO Onderwijsonderzoek. Dit panel bevat e-mailadressen van zowel docenten als leidinggevendenden. Voor dit onderzoek zijn 209 mbo-docenten burgerschapsonderwijs direct benaderd. Er is daarbij gezocht naar docenten burgerschap, ongeacht of zij naast dit vak ook andere vakken geven. Daarnaast is aan 325 leidinggevendenden gevraagd de link naar de vragenlijst door te sturen naar docenten uit de doelgroep binnen hun school.

Uiteindelijk hebben 114 docenten de vragenlijst volledig ingevuld. Door de deels getrapte benadering is het responspercentage niet vast te stellen. Tabel B2 geeft een overzicht van de verdeling van de respons, daaruit is op te maken dat de respons vrij goed verdeeld is. De vragenlijst is ingevuld door docenten op alle opleidingsniveaus - vaak geven docenten op meerdere niveaus burgerschap – en opleidingssectoren. Het aandeel van de Entree en van de groene sector is laag, maar dat is in overeenstemming met de omvang van dit opleidingsniveau en sector (gemeten in aantallen studenten). De responsverdeling is vergelijkbaar met die in het onderzoek uit 2016, zij het dat het aandeel jonge docenten (jonger dan 35 jaar) nu groter is.

Tabel B2 – Responsverdeling docentenenquête (N=114)

	%
leeftijd	
35 jaar of jonger	44%
36 t/m 55 jaar	35%
56 jaar of ouder	21%
niveau mbo-opleiding(en)	
alleen niveau 1	10%
alleen niveau 2	9%
alleen niveau 3	1%
alleen niveau 4	20%
niveau 2 en 3	4%
niveau 3 en 4	22%
niveau 2, 3 en 4	32%
niveau 1 t/m 4	3%
opleidingssector	
economie	25%
techniek	18%
zorg & welzijn	26%
groen	7%
anders	28%

Bron: enquête onder docenten

De vragenlijst burgerschap is vooral ingevuld door respondenten die naast docent ook zijn: studieloopbaanbegeleider of coach (62%), mentor (44%) en/of stagedocent of -begeleider of praktijkbegeleider (35%).

Van de 114 docenten geeft 12 procent alleen het vak burgerschapsonderwijs, 41 procent geeft ook andere vakken maar met burgerschapsonderwijs als hoofdvak, en 45 procent heeft een ander vak dan burgerschap als hoofdvak.

In de vragenlijst zijn onder andere vragen gesteld over centrale afspraken die gelden voor burgerschap, de inhoud en vormgeving van burgerschapsonderwijs, vaardigheden en competenties die docenten nodig hebben om burgerschapsonderwijs te verzorgen, de vraag wie burgerschap met name doceert (vooropleiding docenten; burgerschapsonderwijs als enige, hoofd- of neven-taak; overwegingen bij de keuze wie burgerschap geeft), de behoefte aan professionalisering, ervaringen met de burgerschapsagenda en het kennispunt, en de mate waarin docenten het wenselijk achten om burgerschapsonderwijs te versterken.

5. Casestudies

In aansluiting op de interviews met coördinatoren burgerschap en met studenten en de enquête onder docenten zijn drie verdiepende casestudies uitgevoerd. De keuze voor de drie cases is gebaseerd op de informatie uit de interviews. De cases zijn gespreid naar de mate van organisatie van burgerschap (veel centraal dan wel decentraal georganiseerd) en naar instellingsgrootte (twee grote en een kleine instelling). Verder is één case een vakinstelling en zijn twee cases een ROC. Bij de cases hebben we gesproken met mensen uit verschillende lagen van de organisatie,

waaronder bestuurders, hoofden van de stafafdeling onderwijs, docenten en op één instelling studenten. Verder zijn relevante documenten bestudeerd, zoals documenten waarin de visie op burgerschapsonderwijs en burgerschapsvorming is geformuleerd.

De casestudies hadden onder meer als functie om meer zicht te krijgen op de omstandigheden waaronder burgerschapsonderwijs zich meer of minder goed ontwikkelt en de burgerschapsagenda hierop meer of minder impact heeft. De resultaten van de casestudies zijn op verschillende plekken in het rapport verwerkt, zodanig dat de instellingen die hebben deelgenomen niet herkenbaar zijn.

6. Ambitiesessie LOB en burgerschapsonderwijs

Halverwege het onderhavige onderzoek startte nog een ander, ontwerpgericht onderzoek naar LOB en burgerschapsonderwijs, uitgevoerd door Oberon. Op 8 juli 2021, is een online ambitiesessie georganiseerd door beide bureaus gezamenlijk. Voor het onderhavige onderzoek, dat in een eindstadium verkeerde, stond deze bijeenkomst in het teken van herkenning van voorlopige bevindingen en conclusies; voor Oberon in het teken van de invulling van het tweede gedeelte van hun onderzoek. Inhoudelijk was een gemeenschappelijk kernthema: hoe kan burgerschapsonderwijs in de komende periode verder worden versterkt?

De bijeenkomst was opgesplitst in twee delen. In het eerste, plenaire deel zijn de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd aan de hand van powerpoint-sheets; deelnemers hadden vooraf notities met hoofdbevindingen en conclusies ontvangen. Voor het tweede gedeelte zijn de deelnemers verdeeld over de thema's LOB en burgerschap. In de deelsessies over burgerschap in het mbo discussieerden de deelnemers over de vraag hoe dit het best kan worden versterkt. Als input voor de discussie hadden de onderzoekers enkele beleidsopties geformuleerd. De bijeenkomst werd afgesloten met een plenaire terugkoppeling van de bevindingen van de beide deel sessies. Voor het thema burgerschapsonderwijs zijn deze bevindingen verwerkt in het slothoofdstuk van dit rapport.

Bij de ambitiesessie waren vertegenwoordigers aanwezig van: het bestuur van de MBO Raad, bestuurders van mbo-scholen, JOB (deze drie partijen zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep burgerschap, opdrachtgever van dit onderzoek), het Kennispunt mbo Burgerschap, het ministerie van OCW (als toehoorders), BVMBBO, NVS/NVL (voor het onderdeel LOB) en docenten.

Bijlage 2 – Kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap

Bron: Artikel 17a, derde lid en Bijlage 1 van Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB

Algemeen

Het kwalificatie-onderdeel loopbaan en burgerschap bereidt deelnemers voor op het vormgeven van hun eigen loopbaan en op participatie in de maatschappij. In dat kader is het van belang dat deelnemers kritische denkvaardigheden ontwikkelen. Onder kritische denkvaardigheden wordt verstaan:

- informatie (-bronnen) op waarde weten te schatten; daarbij het onderscheid kunnen maken tussen argumenten, beweringen, feiten en aannames;
- het perspectief van anderen kunnen innemen;
- kunnen nadenken over hoe eigen opvattingen, beslissingen en handelingen tot stand komen.

1 Loopbaan

Loopbaanoriëntatie en -ontwikkeling draagt maatschappelijk gezien bij aan employability en ondernemerschap. Daarnaast draagt de loopbaanoriëntatie en -ontwikkeling bij aan de persoonlijke ontplooiing.

Het gaat hierbij om het sturing geven aan het vinden van betekenisvol werk of vervolgonderwijs dat aansluit op de eigen kwaliteiten, mogelijkheden, waarden en motieven.

Daarvoor is nodig dat een deelnemer inzicht heeft in de eigen kwaliteiten, mogelijkheden, waarden en motieven. Maar het vereist ook oriëntatie op en inzicht in de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. De deelnemer is in staat de eigen kwaliteiten, mogelijkheden, waarden en motieven te vergelijken met gevraagde waarden en kwaliteiten van verschillende soorten werk. Ook oriëntatie op mogelijke doorstroomtrajecten in het vervolgonderwijs (hbo, een volgend niveau in het mbo of andere scholingsmogelijkheden) en op ondersteuningsmogelijkheden ten behoeve van de loopbaanontwikkeling zijn hierbij van belang. Op basis van de vergelijking komt de deelnemer tot weloverwogen keuzes en vervolgstappen om gemaakte keuzes te realiseren.

De elementen die bij loopbaanoriëntatie en -begeleiding aan bod komen zijn:

- capaciteitenreflectie: beschouwing van de capaciteiten die van belang zijn voor de loopbaan,
- motievenreflectie: beschouwing van de wensen en waarden van belang voor de loopbaan,
- werkexploratie: onderzoek naar werk en mobiliteit in de loopbaan,
- loopbaansturing: loopbaangerichte planning en beïnvloeding van het leer- en werkproces,
- netwerken: contacten opbouwen en onderhouden op de arbeidsmarkt, gericht op loopbaanontwikkeling.

2 Burgerschap

2.1 De politiek-juridische dimensie

De politiek-juridische dimensie betreft de bereidheid en het vermogen om deel te nemen aan politieke besluitvorming. Hierbij gaat het om de participatie in formele zin (stemmen bij officiële verkiezingen) en meer (inter)actieve vormen van betrokkenheid bij besluitvorming op verschillende politieke niveaus (Europees, landelijk, regionaal, gemeentelijk, buurt). Maar ook om actuele, meer op issues gerichte vormen van politieke participatie, zoals duurzaamheid, veiligheid, internationalisering, ondernemerschap, interculturaliteit en levensbeschouwing.

Hiervoor is nodig dat een deelnemer inzicht heeft in de onderwerpen die voor hem van belang zijn en waarover politieke besluiten worden genomen, in de verschillende meningen en opvattingen die erover bestaan en in de verschillende belangen die daarbij een rol spelen. De deelnemer herkent en erkent de basiswaarden van onze samenleving zoals mensenrechten en acceptatie van diversiteit (onder meer etnische, religieuze, seksuele en gender diversiteit), leert omgaan met waardendilemma's en hanteert de basiswaarden als richtlijn en uitgangspunt in zijn meningsvorming en bij zijn handelen.

De deelnemer heeft kennis over en inzicht in de volgende onderwerpen die bij de politiek-juridische dimensie aan bod komen: de kenmerken en het functioneren van een parlementaire democratie, de rechtsstaat en het rechtssysteem, de rol van de overheid, de belangrijkste politieke stromingen en hun maatschappelijke agenda's, de rol en de invloed op de politieke besluitvorming van belangengroeperingen en maatschappelijke organisaties, de invloed van de Europese Unie op het Nederlandse overheidsbeleid en daarmee op de Nederlandse samenleving, en de rol en de invloed van de (massa)media.

2.2 De economische dimensie

De economische dimensie is in twee deelgebieden uitgesplitst en heeft betrekking op

- de bereidheid en het vermogen om een bijdrage te leveren aan het arbeidsproces en aan de arbeidsgemeenschap waar men deel van uitmaakt;
- de bereidheid en het vermogen om op adequate en verantwoorde wijze als consument deel te nemen aan de maatschappij.

Hierbij gaat het om het adequaat functioneren op de arbeidsmarkt en binnen een bedrijf en om het verantwoord handelen op de consumptiemarkt. Voor het adequaat functioneren op de arbeidsmarkt en binnen een bedrijf is nodig dat een deelnemer zich algemeen aanvaarde regels en standaard (bedrijfs)procedures eigen maakt en zich daaraan houdt. De deelnemer kent de rechten en plichten van de beroepsbeoefenaar en stelt zich collegiaal op. Voor het functioneren als kritisch consument is nodig dat een deelnemer weet hoe hij informatie over producten en diensten kan verzamelen om een weloverwogen keuze te kunnen maken. Hij heeft inzicht in zijn eigen wensen in relatie met zijn financiële speelruimte. En het is nodig dat hij bij de aanschaf van producten en diensten afwegingen kan maken met betrekking tot maatschappelijke belangen zoals duurzaamheid en gezondheidsaspecten.

De deelnemer heeft kennis over en inzicht in de volgende onderwerpen die bij de economische dimensie aan bod komen: de maatschappelijke functies en waardering van arbeid, de factoren

die van invloed zijn op de bedrijfscultuur, de arbeidsverhoudingen in Nederland, de rol en de invloed van branche- of vakorganisaties, de rol van de overheid op het gebied van arbeid, de verzorgingsstaat en de consumentenmarkt, de belangrijkste principes van budgettering, kenmerken van duurzame consumptie en productie, de rol en de invloed van consumentenorganisaties, de invloed van de media op het bestedingspatroon van consumenten.

2.3 De sociaal-maatschappelijke dimensie

De sociaal-maatschappelijke dimensie heeft betrekking op de bereidheid en het vermogen om deel uit te maken van de gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren.

Het gaat hier om het adequaat functioneren in de eigen woon- en leefomgeving, in zorgsituaties en in de school; om de acceptatie van diversiteit (onder meer etnische, religieuze, seksuele en gender diversiteit) en culturele verscheidenheid.

Om adequaat te kunnen functioneren in de sociale omgeving is het nodig dat de deelnemer de aspecten van breed geaccepteerde sociale omgangsvormen kent en deze kan toepassen in verschillende situaties. De deelnemer heeft inzicht in de kenmerken van verschillende culturen. In zijn opvattingen en gedrag toont hij respect voor culturele verscheidenheid.

De deelnemer heeft kennis over en inzicht in de volgende onderwerpen die bij de sociaal-maatschappelijke dimensie aan bod komen: de grondrechten en plichten in Nederland, kenmerken van de verschillende (sub)culturen in Nederland, kenmerken van – en oorzaken van spanningen tussen – verschillende (sub)culturen en bevolkingsgroepen in Nederland, kenmerken van ethisch en integer handelen, en het doel en de invloed van sociale en professionele netwerken.

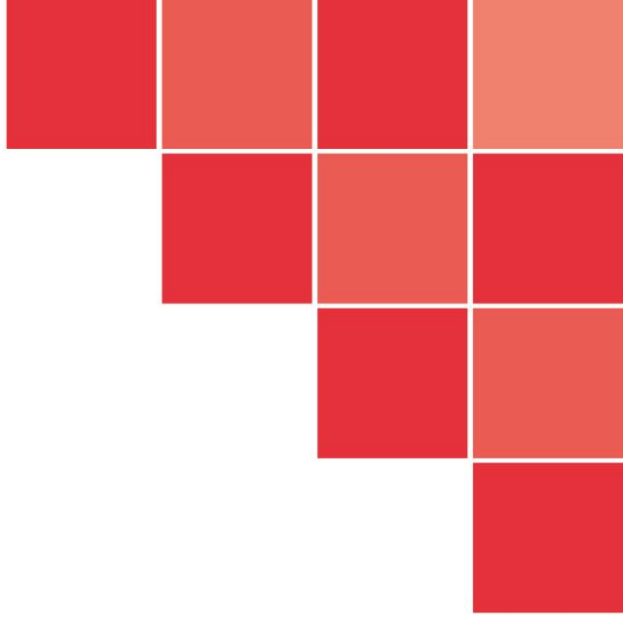
2.4 De dimensie vitaal burgerschap

De dimensie vitaal burgerschap heeft betrekking op de bereidheid en het vermogen om te reflecteren op de eigen leefstijl en zorg te dragen voor de eigen vitaliteit als burger en werknemer.

Hierbij gaat het om de zorg voor de eigen vitaliteit en fitheid. Daarbij is een belangrijke taak om de juiste afstemming te vinden tussen werken, zorgen (voor jezelf en voor anderen), leren en ontspannen.

De deelnemer heeft kennis over en inzicht in de volgende onderwerpen die bij de dimensie vitaal burgerschap aan bod komen: de kenmerken van een gezonde leefwijze waaronder de nationale norm gezond bewegen en de aard, plaats en organisatie van gezondheidsbevorderende activiteiten in de samenleving en het arbeidsproces.

Om zorg te kunnen dragen voor de eigen gezondheid is het nodig dat de deelnemer zich bewust is van zijn eigen leefstijl, gezondheidsrisico's van leefstijl en werk in kan schatten, op basis daarvan verantwoorde keuzes kan maken en activiteiten onderneemt die bijdragen aan een gezonde leefstijl. Het gaat naast bewegen en sport ook om aspecten als voeding, roken, alcohol, drugs en seksualiteit.



Klik of tik om tekst in te voeren.

