



Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving

Herijking kwalificatie-eisen burgerschapsonderwijs mbo

Inhoud

Samenvatting

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding voor de adviesvraag
- 1.2 Adviesvraag
- 1.3 Totstandkoming van het advies

2. Aanleiding voor herziening van de kwalificatie-eisen voor burgerschap

- 2.1 Huidige burgerschapsopdracht voor het mbo
- 2.2 Waarom is een herziening van de kwalificatie-eisen gevraagd?

3. Uitgangspunten en overwegingen

- 3.1 Burgerschap
- 3.2 Doelen burgerschapsonderwijs
- 3.3 Burgerschapsonderwijs en de democratische rechtsstaat
- 3.4 Burgerschapsonderwijs en maatschappelijke vraagstukken
- 3.5 Burgerschapsonderwijs en praktische vaardigheden
- 3.6 Mbo specifiek: de mbo-student als burger en beroepsbeoefenaar
- 3.7 Schoolcultuur als onderdeel van burgerschap

4. Nieuwe kwalificatie-eisen: burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving

- 4.1 Van uitgangspunten naar nieuwe kwalificatie-eisen
- 4.2 Thema A: Vrijheid en gelijkwaardigheid
- 4.3 Thema B: Individu en groep
- 4.4 Thema C: Maatschappijvisies en maatschappelijke vraagstukken
- 4.5 Thema D: Macht en besluitvorming

5. Examinering van burgerschapsonderwijs

6. Advies: expliciteren van de wettelijke schoolopdracht voor burgerschap in het mbo

7. Vervolgadviezen: van nieuwe eisen naar beter onderwijs

- 7.1 Terugblik
- 7.2 Enkele aanbevelingen voor de beoogde uitvoering
 - 7.2.1 Handreiking voor uitwerking en differentiatie
 - 7.2.2 Aandacht voor bekwaamheidsontwikkeling en bekwaamheidsonderhoud
 - 7.2.3 Ontwikkel- en implementatietijd onderwijs en examinering
 - 7.2.4 Doorlopende leerlijn burgerschap: aansluiten op voortgezet onderwijs en doortrekken naar hoger onderwijs
 - 7.2.5 Monitoring en evaluatie

Bijlage 1. Samenstelling van de expertgroep

Bijlage 2. Adviesaanvraag

Bijlage 3. Huidige kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo

Bijlage 4. Lijst van gebruikte afkortingen

Samenvatting

Aanleiding, doel en aanpak

De kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo loopt sterk uiteen en is te vaak onder de maat. Het ministerie van OCW zet daarom in op het versterken van het burgerschapsonderwijs in het mbo. Het ministerie heeft in april 2022 een expertgroep van twaalf docenten, lerarenopleiders en onderzoekers gevraagd te adviseren over:

- de inhoud van de kwalificatie-eisen voor burgerschapsonderwijs;
- een resultaatverplichting of verruiming van de huidige inspanningsverplichting voor studenten;
- andere maatregelen die nodig zijn om de doelen te realiseren van deze beide beleidsinterventies.

De expertgroep is in de periode mei 2022 tot mei 2023 zeventien keer fysiek en online bij elkaar gekomen. Tussen deze bijeenkomsten door hebben schrijfgroepjes van wisselende samenstelling onderdelen van het advies nader uitgewerkt. Tijdens het proces is de expertgroep op verschillende momenten gevoed door een brede samenstelling van stakeholders en experts: studenten, docenten, bestuurders en wetenschappers. Dit gebeurde onder meer in de vorm van een klankbordmiddag en drie veldraadplegingen eind 2022.

De huidige kwalificatie-eisen kennen de volgende bezwaren:

- De huidige kwalificatie-eisen zijn ongelijksoortig en niet conceptueel onderbouwd.
- De huidige kwalificatie-eisen bieden onvoldoende heldere doelen en vereisten. Als gevolg daarvan is het onvoldoende duidelijk wat de student precies moet kennen en kunnen.
- Een deel van de kwalificatie-eisen schrijft nu specifieke inhoudelijke opvattingen en maatschappelijk gedrag van studenten voor.
- De inspanningsverplichting leidt tot vrijblijvendheid. Omdat het bevoegd gezag in het mbo zelf de eisen kan bepalen waaraan de student voor burgerschap moet voldoen, zijn verschillen in de kwaliteit van burgerschapsonderwijs (te) groot.

Uitgangspunten en overwegingen

De expertgroep heeft eerst een rationale ontwikkeld voor burgerschapsonderwijs in het mbo in de vorm van de volgende uitgangspunten en overwegingen:

- burgerschapsonderwijs stimuleert studenten om hun sociaal-maatschappelijke en politieke competenties (verder) te ontwikkelen, waarmee ze hun burgerschap in een democratische rechtsstaat (verder) vormgeven. Burgerschap is het ideaal van vrije en gelijke mensen die gezamenlijk de samenleving vorm geven en gaat zowel over de verhoudingen tussen burgers onderling als over de relatie tussen burgers en overheid.

- burgerschapsonderwijs stimuleert dat studenten de verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen voor de eigen positie en het eigen functioneren binnen de samenleving en de wereld.
- burgerschapsonderwijs is onderwijs dat gehechtheid aan democratische waarden stimuleert en tegelijkertijd het functioneren van de democratische rechtsstaat (kritisch) bevraagt.
- burgerschapsonderwijs is erop gericht dat studenten kennis en vaardigheden ontwikkelen die hen in staat stellen maatschappelijke vraagstukken te herkennen, de waarden en belangen van zichzelf en anderen leren te begrijpen en de vaardigheid opdoen om daarin positie te bepalen en onderbouwd en handelend op te treden.
- burgerschapsonderwijs in het mbo stelt studenten in staat de oorzaken en gevolgen van maatschappelijke en beroepsethische vraagstukken in de beroepscontext te herkennen en daar een rol in te spelen.
- burgerschapsonderwijs beoogt zo de volgende doelen in samenhang en balans te realiseren:
 - Voegen in én vormen van de samenleving
 - Koesteren én bekritisieren van de democratische rechtsstaat
 - Kritisch bevragen én luisteren en open staan voor onderbouwde meningen van anderen
- burgerschapsonderwijs is effectief als een school ook is ingericht als oefenplaats voor burgerschap.

Op basis van deze uitgangspunten heeft de expertgroep nieuwe kwalificatie-eisen uitgewerkt en een aantal adviezen gegeven.

Nieuwe kwalificatie-eisen

Bij burgerschapsonderwijs in het mbo gaat het om hoe mensen zich verhouden tot elkaar, de samenleving, het beroep en de wereld. Daarbij zijn er telkens keuzes te maken tussen verschillende waarden, belangen en standpunten. De twintig nieuwe kwalificatie-eisen zijn daarom ingedeeld in vier thema's waar telkens spanningen bij naar voren komen. Deze vier thema's zijn:

- Verschil en gelijkwaardigheid
- Individu en groep
- Maatschappijvisies en maatschappelijke vraagstukken
- Macht en besluitvorming

Bij elk thema zijn eisen gesteld die ingaan op kennis, veranderbaarheid, ervaringen, standpuntbepaling en handelingsmogelijkheden van studenten. De doelzinnen hebben een gelijke structuur voor alle thema's en beschrijven aan de hand van doelgroep, leergedrag en inhoud de kern van het thema. Elke doelzin wordt daarna uitgewerkt in onderdelen. Daarnaast geven we voorbeelden die illustreren en verhelderen, zonder dat ze verplichtend zijn voor docenten of studenten.

De kwalificatie-eisen schrijven door hun abstractie geen specifieke vormen van burgerschapsonderwijs voor en bieden ruimte aan allerlei onderwijsbenaderingen. Opleidingen en docenten kunnen zelf kiezen op welke manier ze de kwalificatie-eisen in het onderwijs benaderen en welke inhoudelijke accenten ze daarbij willen plaatsen.

Advies: Examineer burgerschapsonderwijs via instellingsexamens

In de huidige situatie moeten mbo-studenten voor burgerschap voldoen aan een inspanningsverplichting om een diploma te behalen, maar zij hoeven daarvoor geen instellingsexamen of een centraal examen af te leggen. De expertgroep adviseert dat mbo-studenten voor burgerschapsonderwijs een instellingsexamen gaan afleggen. Het schept duidelijkheid over de eisen die voor alle studenten gelden. Voor studenten, docenten en bestuurders is het een signaal dat burgerschapsonderwijs belangrijk is en gelijkwaardig aan andere generieke onderdelen van de beroepsopleiding. Examinering zal een impuls geven aan de professionalisering van burgerschapsdocenten en aan de kwaliteit van het onderwijs en de inzet van studenten.

Gekozen is voor een instellingsexamen en niet voor een centraal examen. Een instellingsexamen geeft scholen en teams de keuzevrijheid om examineringsvormen te kiezen die het beste aansluiten op de onderwijsvisie, opleiding of doelgroep.

Advies: Expliciteer de wettelijke burgerschapsopdracht voor mbo-instellingen

We adviseren om de wettelijke burgerschapsopdracht voor het mbo in de WEB te expliciteren. De burgerschapsopdracht zou wat ons betreft in elk geval twee elementen moeten bevatten die direct aanvullend zijn op de nieuwe kwalificatie-eisen en de examinering van burgerschap. Deze elementen zijn:

- 1.** Mbo-instellingen hebben de opdracht democratische waarden voor te leven en verder te stimuleren bij studenten, te denken valt aan waarden als vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit, pluraliteit en zeggenschap.
- 2.** Dit voorleven en stimuleren moet in elk geval via het aangeboden curriculum en via het klassen- en schoolklimaat vormkrijgen. Daarmee is de school een minisamenleving waarin studenten verder ervaring kunnen opdoen met praktijken die raken aan onder meer burgerschap, diversiteit, macht en democratie. Deze ervaringen kunnen hen in de gelegenheid stellen om te handelen, te reflecteren, de eigen positie te bepalen en gehoord te worden.

Vervolgadviezen

We verwachten dat deze voorstellen de politieke en maatschappelijke dialoog over burgerschapsonderwijs in het mbo verder brengt, van een breed gevoelde wens tot verbetering, naar politieke besluitvorming over de inhoudelijke richting daarvan. Het nemen van besluiten over de herijking van kwalificatie-eisen, het invoeren van examinering en het expliciteren van de wettelijke schoolopdracht zijn echter een startpunt. Na politieke besluitvorming is het zaak samen met docenten en scholen aandacht te geven aan de uitvoering en uitvoerbaarheid, om daadwerkelijk te komen tot sterker burgerschapsonderwijs voor en door mbo-studenten en -docenten. Voor die uitvoering geeft de expertgroep de volgende aandachtspunten mee:

- Sluit bij de uitwerking aan op het voortgezet onderwijs. Ondersteun het veld met een handreiking, nadat de vernieuwing van de kerndoelen en eindtermen in het vo zijn afgerond.
- Geef voldoende aandacht aan bekwaamheidsontwikkeling en bekwaamheidsonderhoud.
- Zorg voor voldoende ontwikkel- en implementatietijd om de nieuwe eisen te vertalen naar onderwijs en examinering.
- Monitor de implementatie van de nieuwe eisen in de praktijk van onderwijs en examinering.
- Vanuit de gelijke behandeling van studenten ligt het voor de hand om ook de burgerschapsopdracht voor het hoger onderwijs te verduidelijken.



1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding voor de adviesvraag

De kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo loopt sterk uiteen en is te vaak onder de maat. Dat blijkt niet alleen uit onderzoek, maar ook uit politieke en maatschappelijke signalen die de afgelopen jaren klonken. Het ministerie van OCW zet daarom in op het versterken van het burgerschapsonderwijs in het mbo.

Bevindingen uit evaluatieonderzoek

In 2016 gaf de minister van OCW al aan dat er uitdagingen lagen op het gebied van borging en kwaliteit, betrokkenheid, visie en professionalisering op het gebied van burgerschapsonderwijs en LOB (loopbaanoriëntatie- en begeleiding). In september 2017 ondertekenden de minister van OCW en de MBO Raad de Burgerschapsagenda mbo (2017-2021), met als doel het burgerschapsonderwijs in het mbo naar een hoger plan te brengen. Evaluatieonderzoek¹ toonde echter aan dat deze beleidsimpuls te weinig effect heeft gehad; aan verschillende voorwaarden voor kwalitatief sterk burgerschapsonderwijs wordt nog steeds niet voldaan.

De belangrijkste oorzaak die de onderzoekers daarvoor aanwijzen is dat betrokkenen zowel binnen als buiten de mbo-instellingen het wettelijk en beleidskader rondom burgerschapsonderwijs vrijblijvend en onduidelijk vinden. Het gevolg daarvan is dat burgerschapsonderwijs niet als urgent wordt ervaren en dat de kwaliteit te zeer afhankelijk is van individueel gedreven docenten, beleidsadviseurs of bestuurders. Een van de aanbevelingen uit de evaluatie van de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 is dan ook om op alle niveaus binnen de mbo-instellingen hogere eisen te stellen aan het burgerschapsonderwijs, dus zowel op bestuursniveau, als op het niveau van docenten en studenten. Daarbij gaat het om visie op burgerschapsonderwijs, bekwaamheid van de docenten, kwaliteitsborging, maar ook om het curriculum en de inspanning en beoogde resultaten voor studenten².

Onderzoek naar verbetering van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo, concludeert dat studenten, maar ook de Inspectie vragen om meer helderheid over welke inspanningen en resultaten van studenten worden verwacht op het gebied van burgerschap. De huidige omschrijving van de vier burgerschapsdomeinen in het Examen- en kwalificatiebesluit WEB (EKB WEB) is volgens veel partijen te breed en te open. Er geldt slechts een inspanningsverplichting, die in de praktijk leidt tot vrijblijvendheid voor studenten, docenten en instellingen. Ook maakt de huidige inspanningsverplichting het moeilijk om de ontwikkeling van studenten zichtbaar te maken en objectief te beoordelen³.

¹ Boer, P. den en Leest, B. (2021). *Evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

² Boer, P. den en Leest, B. (2021). *Evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*. Nijmegen: KBA Nijmegen

³ Bokdam, J. Weijers, S., Ridder, D. de en Borsten, L. (2022). *Stappen in LOB en burgerschap. Professionalisering en kwaliteitsverbetering LOB en burgerschapsonderwijs mbo*. Utrecht: Oberon.

Maatschappelijke en politieke signalen

Afgelopen jaren kwamen ook vanuit de politiek en vanuit maatschappelijke organisaties duidelijke signalen dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo moet worden verhoogd.

- De Tweede Kamer heeft drie moties aangenomen over de versterking van burgerschapsonderwijs, gericht op het formuleren van een minimale ondergrens voor burgerschapsonderwijs, professionalisering van docenten en een betere aansluiting tussen de leerdoelen van het vo en mbo⁴.
- Een groot aantal studenten, docenten, lerarenopleiders en wetenschappers ondertekenden in 2021 een brief aan de Tweede Kamer met daarin zorgen over de kwaliteit van burgerschapsonderwijs in het mbo en een oproep om wettelijke eisen te stellen aan onder meer de professionaliteit van docenten, het aantal lessen en de eindtermen voor burgerschap. De brief stelt dat de kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo vaag zijn en dat de vier domeinen van burgerschap theoretisch gezien niet eenduidig zijn⁵.
- De Inspectie van het Onderwijs uit al geruime tijd haar zorgen over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in po, vo en mbo⁶. In 2021 concludeert de Inspectie dat zij - ondanks positieve ontwikkelingen - op de belangrijkste aandachtspunten toch nog weinig verbetering ziet.

Het gaat dan om het kiezen van concrete leerdoelen, een expliciete aanpak en inzicht in resultaten. De Inspectie geeft aan dat zij door het gebrek aan (heldere) doelen en eindtermen weinig kan zeggen over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs en over de vraag op welke wijze studenten zich ontwikkelen⁷.

- Diverse maatschappelijke organisaties zoals de studentenorganisatie JOB⁸, de Nederlandse Vereniging voor Leraren Maatschappijleer (NVLM)⁹ en het College voor de Rechten van de Mens¹⁰, uiten tevens zorgen over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs.
- De MBO Raad herkent dat, ondanks de inspanningen in de afgelopen jaren, meer nodig is om de ambitie van de raad waar te maken om het burgerschapsonderwijs in het mbo te versterken. Op de Algemene Ledenvergadering van 19 april 2022 zijn vijf verenigingsafspraken vastgesteld om dit te realiseren. Deze hebben betrekking op visie, professionalisering, kwaliteitsborging, prioritering en het versterken van de inspanningsverplichting voor studenten¹¹.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35-336, nr. 16, 31-524, nr. 454 en 31-524 nr. 468.

⁵ 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.

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

⁷ Inspectie van het Onderwijs (2021). *De Staat van het onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

⁸ JOB (2018). *Mbo-student wil duidelijke, actieve en professionele Burgerschapslessen. Burgerschap volgens de achterban van JOB*. Utrecht: JOB.

⁹ <https://www.yumpu.com/nl/document/read/19873416/advies-nvln-over-burgerschapscompetenties-in-het-mbo,geraadpleegd-op-17-mei-2023>.

¹⁰ 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.

¹¹ MBO Raad (2022). *Versterking burgerschap in het mbo – vijf verenigingsafspraken*. Woerden: MBO Raad.

1.2 Adviesvraag

Het ministerie van OCW werkt aan nieuw beleid rond burgerschapsonderwijs in het mbo en zet daarbij in op een versterking langs drie sporen¹²:



1. Een herijking van de kwalificatie-eisen voor burgerschap;



2. het onderzoeken van de mogelijkheid voor de invoering van een resultaatverplichting of verruiming van de inspanningsverplichting voor studenten;



3. het intensiveren van de inzet op professionalisering van mbo-docenten.

Het ministerie van OCW heeft in april 2022 een expertgroep van twaalf docenten, lerarenopleiders en onderzoekers gevraagd om een advies uit te brengen over de eerste twee sporen: over de inhoud van de kwalificatie-eisen voor burgerschap en over een resultaatverplichting of verruiming van de huidige inspanningsverplichting voor studenten. De vraag aan de expertgroep was daarnaast ook om met een concreet voorstel te komen voor haalbare en toch uitdagende generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap.

Het advies moet daarmee concrete handvatten bieden voor een aanpassing van het EKB WEB waarmee een herijking van de kwalificatie-eisen en het invoeren van een eventuele resultaatverplichting kunnen worden uitgevoerd.

De expertgroep werd uitgenodigd om in het advies ook in te gaan op andere maatregelen die nodig zijn om de doelen te realiseren van deze beide beleidsinterventies, zoals de eventuele noodzakelijkheid of wenselijkheid van ontwikkeling of aanpassing van andere wet- en regelgeving. De volledige adviesvraag is opgenomen als bijlage 2.

De samenstelling van de expertgroep is opgenomen in bijlage 1 van dit advies. De leden van de expertgroep opereren zonder last en ruggenspraak, in die zin dat ze op persoonlijke titel onderdeel uitmaken van de expertgroep en dus niet vanuit de organisatie waar ze (eventueel) in dienst zijn.



¹² Deze drie sporen heeft OCW geformuleerd in de Kamerbrief Versterking burgerschapsonderwijs in het mbo van 1 juli 2022.

1.3 Totstandkoming van het advies

Werkwijze expertgroep

De expertgroep is in de periode mei 2022 tot mei 2023 zeventien keer fysiek en online bij elkaar gekomen. Tussen deze bijeenkomsten door hebben schrijfgroepjes van wisselende samenstelling onderdelen van het advies nader uitgewerkt. De focus lag bij aanvang op het formuleren van uitgangspunten voor de herijking van de kwalificatie-eisen. Gaandeweg verschoof het accent naar het eindproduct: het advies over de concrete kwalificatie-eisen en de toetsing en examinering daarvan.

Om de dialoog te starten heeft een kerngroep burgerschap, bestaande uit en ondersteund door OCW-medewerkers en de onderzoekers Laurence Guérin en Pieter Baay, een bouwstenennotitie opgeleverd. Bij sommige bijeenkomsten waren een of meer medewerkers van het ministerie van OCW als toehoorder aanwezig. Onderzoekers van KBA Nijmegen en Oberon fungeerden als procesbegeleiders.

Feedback van stakeholders

Tijdens het proces is de expertgroep op verschillende momenten gevoed door een brede samenstelling van stakeholders en experts.

- Renée van Schoonhoven, hoogleraar Onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs aan de VU Amsterdam, heeft in de aanvangsfase van het project tijdens een bijeenkomst van de expertgroep het juridisch kader toegelicht.
- Op 8 november 2022 is een klankbordmiddag georganiseerd voor studenten, docenten en bestuurders van verschillende mbo-instellingen. Zij kregen vooraf een concept van het advies toegestuurd. Doel van deze middag was om vanuit verschillende perspectieven aandachtspunten te verzamelen die de expertgroep kon benutten bij het schrijven van het definitieve advies. Een belangrijke invalshoek daarbij was de werkbaarheid en effectiviteit van de nieuwe kwalificatie-eisen in de praktijk. De animo voor deze bijeenkomst was groot. In totaal hebben veertig vertegenwoordigers van mbo-instellingen, verdeeld over vijf thematafels, gediscussieerd over het conceptadvies. Elke tafel had een externe gespreksleider. Per tafel schoven een of meer leden van de expertgroep aan. Medewerkers van het Expertisepunt Burgerschap zorgden voor de verslaglegging van de discussies.
- Op 13, 14 en 15 december 2022 heeft het ministerie van OCW drie veldraadplegingen georganiseerd als input voor de verdere beleidsvorming op basis van het conceptadvies. Doelgroepen van de veldraadplegingen waren respectievelijk vertegenwoordigers vanuit mbo-instellingen (60 deelnemers), wetenschappers (6 deelnemers) en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (24 deelnemers). De bijeenkomsten bestonden uit twee delen: een plenair gedeelte en een bespreking van het advies in deelsessies. De gesprekken werden geleid door medewerkers van bureau 2KNOWHOW, die samen met het ministerie van OCW ook zorgden voor de verslaglegging. Vier wetenschappers hebben nadien nog schriftelijk feedback gegeven op het conceptadvies.

- De MBO Raad organiseerde op 12 december 2022 een online bijeenkomst voor bestuurders van mbo-instellingen. Drie leden van de expertgroep hebben deze sessie bijgewoond. Bestuurders gaven feedback op het conceptadvies en de expertgroepleden hebben hierop gereageerd en vragen beantwoord.
- Op 28 februari 2023 hebben het Kennispunt Onderwijs & Examinering en het Expertisepunt Burgerschap, het ministerie van OCW en een delegatie van de expertgroep overlegd over het conceptadvies. Ook zijn in de loop van het adviestraject per mail vragen en opmerkingen binnengekomen naar aanleiding van het conceptadvies, grotendeels afkomstig van deelnemers aan de klankbordmiddag en de veldraadplegingen en van genodigden die bij deze bijeenkomsten niet aanwezig konden zijn. Al deze vragen en opmerkingen zijn zo veel mogelijk meegenomen bij de totstandkoming van het advies.

Wij danken iedereen die via bovenstaande wegen met ons heeft meegedacht voor de betrokkenheid en de aangeleverde argumenten en inzichten. We hebben bij het schrijven van dit advies geprobeerd rekening te houden met alle verschillende ideeën en belangen, maar ook getracht een eenduidige en herkenbare benadering te kiezen. De eindverantwoordelijkheid voor dit advies ligt uiteraard bij de expertgroep.





2. Aanleiding voor herziening van de kwalificatie-eisen voor burgerschap

In dit hoofdstuk schetsen we de huidige burgerschapsopdracht voor het mbo en vatten we samen waarom het ministerie van OCW om een herziening van de kwalificatie-eisen heeft gevraagd.

2.1 Huidige burgerschapsopdracht voor het mbo

Mbo-instellingen zijn verplicht om burgerschapsonderwijs te verzorgen. Dat is vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Specifieke aanvullende eisen staan vermeld in het Examen- en kwalificatiebesluit WEB (EKB WEB).

Wet educatie en beroepsonderwijs

Sinds 1996 is de WEB de centrale wet voor de mbo-sector. Scholen hebben de wettelijke opdracht om studenten op te leiden voor een beroep, een vervolgopleiding en voor burgerschap. Diverse wetsartikelen verwijzen hiernaar. In artikel 1.2.1, tweede lid, WEB, wordt als een van de doelstellingen van het mbo genoemd: “Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren”. Ook artikel 7.1.3, eerste lid, WEB, gaat over de drievoudige kwalificatieopdracht: “Een kwalificatie is het geheel van bekwaamheden die een afgestudeerde van een beroepsopleiding kwalificeren voor het functioneren in een beroep of een groep van samenhangende beroepen, in het vervolgonderwijs en als burger en dat is beschreven binnen een kwalificatiedossier.” Artikel 7.4.3a van de WEB bevat de grondslag voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) met voorschriften omtrent de examens. Voor de beschrijving van de huidige burgerschapsopdracht voor het mbo is met name het EKB WEB van belang.

Examen- en kwalificatiebesluit WEB (EKB WEB)

Inspanningsverplichting

Het EKB WEB bepaalt onder meer dat het examen voor iedere beroepsopleiding in het mbo bestaat uit generieke onderdelen (waaronder loopbaan en burgerschap), beroepsspecifieke onderdelen en keuzedelen. Voor bijna alle onderdelen van de opleiding bestaat het examen uit een instellingsexamen, een centraal examen of beide. Dit geldt echter niet voor loopbaan en burgerschap. Voor deze onderdelen bepaalt het bevoegd gezag (college van bestuur) van een instelling in het onderwijs en examenreglement (OER) de eisen waaraan de student op dit terrein moet voldoen (vaak aangeduid met ‘inspanningsverplichting’). Het bevoegd gezag moet hierbij de kwalificatie-eisen voor burgerschap, zoals vastgelegd in bijlage 1 van het EKB (zie hieronder) “in acht nemen” (art. 3, lid 4 van het EKB). In de Nota van Toelichting op het EKB WEB bij de wijziging inzake de beroepsgerichte kwalificatiestructuur (2011)¹³ staat niet uitgelegd wat ‘in acht nemen’ betekent en waarom het onderdeel loopbaan en burgerschap een inspanningsverplichting kent, in plaats van een resultaatverplichting.

Kwalificatie-eisen voor burgerschap

Sinds 2012 bevat het EKB WEB een bijlage met de kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap.

Deze kwalificatie-eisen zijn van toepassing op alle kwalificatiedossiers en gelden dus voor elke beroepsopleiding in het mbo. Voor burgerschap worden vier dimensies onderscheiden:

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 en omgaan met sociale en culturele verschillen;
4. de dimensie vitaal burgerschap: gezondheid, zorg voor eigen vitaliteit en fitheid.

De afgelopen jaren zijn drie wijzigingen doorgevoerd in de kwalificatie-eisen, de eerste twee in 2016 en de laatste in 2019.

1. 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 omschreven¹⁴.
2. In de beschrijving van de politiek-juridische dimensie van burgerschap staat het thema mensenrechten expliciet benoemd.
3. De acceptatie van etnische, religieuze, seksuele en genderdiversiteit is toegevoegd¹⁵.

De volledige en actuele kwalificatie-eisen zijn opgenomen in bijlage 3 van dit advies.



¹⁴ Stb. 2016, 224.

¹⁵ Stb. 2019, 163.

2.2 Waarom is een herziening van de kwalificatie-eisen gevraagd?

Zoals in de inleiding uiteengezet, heeft het ministerie van OCW geconstateerd dat de kwalificatie-eisen aan herziening toe zijn. In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende signalen daarvoor al op een rij gezet. Samengevat kennen de huidige kwalificatie-eisen drie inhoudelijke bezwaren en één bezwaar dat te maken heeft met randvoorwaarden.

1. Een samenhangende visie ontbreekt

De huidige kwalificatie-eisen beslaan een breed terrein van heel verschillende typen doelen op het gebied van heel verschillende domeinen (politiek-juridisch, sociaal-maatschappelijk, economisch en vitaal burgerschap). Deze vier dimensies zijn niet theoretisch of conceptueel onderbouwd, maar het resultaat van pragmatische keuzes. In de loop van de jaren zijn verschillende thema's toegevoegd, waardoor de kwalificatie-eisen ook ongelijksoortig zijn.

2. Een deel van de kwalificatie-eisen schrijft opvattingen en gedrag van studenten voor

Een aantal kwalificatie-eisen schrijft nu specifieke inhoudelijke opvattingen en maatschappelijk gedrag van studenten voor. Voorbeelden daarvan zijn: zich houden aan algemeen aanvaarde regels en (bedrijfs)procedures, het ondernemen van activiteiten die bijdragen aan een gezonde leefstijl of het tonen van respect voor culturele verscheidenheid in opvattingen en gedrag. Het onderwijs kan bepaalde houdingen stimuleren, zeker als het gaat om de democratische 'spelregels' die een uitwisseling van opvattingen mogelijk maken; het voorschrijven van opvattingen van studenten is echter ongewenst. Dat geldt des te meer als wordt overgegaan tot examinering van burgerschapsonderwijs.

3. De huidige kwalificatie-eisen bieden onvoldoende heldere doelen en vereisten

De huidige eisen op het gebied van burgerschap zijn minder specifiek geformuleerd dan de eisen voor bijvoorbeeld taal- of rekenvaardigheden van mbo-studenten. Als gevolg daarvan is het onvoldoende duidelijk wat de student precies moet kennen en kunnen.

4. Inspanningsverplichting leidt tot vrijblijvendheid

Omdat het bevoegd gezag in het mbo zelf de eisen kan bepalen waaraan de student voor burgerschap moet voldoen, krijgen in de praktijk andere zaken waar zowel studenten, teams als instellingen wel (extern) op beoordeeld worden meer prioriteit. Dat betekent dat er geen structurele urgentie is voor burgerschapsonderwijs. Omdat de kwaliteit afhangt van de inzet van individuele docenten, ondersteuners en bestuurders¹⁶ zijn verschillen in de kwaliteit van burgerschapsonderwijs (te) groot.



3. Uitgangspunten en overwegingen

In dit hoofdstuk formuleren we een aantal uitgangspunten en overwegingen over burgerschap en burgerschapsonderwijs in het mbo. Deze uitgangspunten en overwegingen liggen ten grondslag aan ons voorstel voor nieuwe kwalificatie-eisen (zie hoofdstuk 4), aan onze aanbevelingen over de examinering van burgerschapsonderwijs in het mbo (zie hoofdstuk 5) en aan het advies over het expliciteren van de wettelijke burgerschapsopdracht voor het mbo (zie hoofdstuk 6).

3.1 Burgerschap

De term burgerschap wordt op verschillende manieren gebruikt. Soms verwijst het naar een feitelijke toestand waarin mensen burger zijn. Het gaat dan om het innemen en uitvoeren van de rol van burger. Dat is een andere rol dan die van student, dochter, consument of werknemer, al zijn er tussen die rollen zeker ook raakvlakken.

Vaker verwijst de term burgerschap naar het ideaal van samenleven in gemeenschappen, waarin mensen

- voor de wet gelijk zijn, maar ook van elkaar verschillen;
- vrij zijn in de keuzes die ze maken;
- gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de gemeenschap¹⁷.

Dat is een ingewikkelde combinatie, die veel mogelijkheden biedt, maar ook tot maatschappelijke en politieke vragen en dilemma's leidt. Er zijn dan ook diverse opvattingen over wat burgerschap, en vooral goed burgerschap is, een verscheidenheid waar het onderwijs rekening mee heeft te houden¹⁸.

Burgerschap gaat over de sociale relaties tussen burgers onderling en over de relatie tussen burgers en autoriteiten, zoals de overheid¹⁹. We willen dat de overheid ons beschermt wanneer iemand ons discrimineert of bedreigt, maar we willen ook beschermd worden tegen een overheid die ons bedreigt of vervolgt. Voor een vrije samenleving is een zekere mate van sociale cohesie noodzakelijk. Het wederkerige ideaal van burgerschap vraagt dus niet alleen om vrijheid, autonomie en kritische zin, maar ook om maatschappelijk vertrouwen, bereidheid tot participatie en steun voor democratische waarden.

Burgerschap in een democratie betekent dat alle burgers (gedeelde) verantwoordelijkheid dragen voor het vormgeven van de samenleving en de regering of het bestuur. Het gaat ook over hoe we thuis, op school, op het werk en elders beslissingen nemen, discussies voeren en omstandigheden proberen te verbeteren. Je moet daarom als burger zowel kunnen functioneren in de samenleving zoals deze is, maar je bent tegelijk ook medevormgever van deze samenleving²⁰.

Uitgangspunt

Burgerschap is het ideaal van vrije en gelijke mensen met het vermogen om maatschappelijk en politiek te functioneren en daarmee gezamenlijk de samenleving vorm te (kunnen) geven. Burgerschap gaat zowel over de verhoudingen tussen burgers onderling als over de relatie tussen burgers en overheid.

¹⁷ Zie bijv. Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press; Loobuyck, P. (2022). *Burgerschap. Politiek-filosofische perspectieven*. Amsterdam: Boom; Van Gunsteren, H. (1998). *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies*. Colorado: Westview Press.

¹⁸ Zie Van der Ploeg, P. (2015). *Burgerschapsvorming anders: een pleidooi voor zakelijk onderwijs*, *Pedagogiek* 35(3), 285-298.

¹⁹ Diamond, L. (2008). *The spirit of democracy: The struggle to build free societies throughout the world*. Macmillan.

²⁰ De Dijn, A. (2021). *Vrijheid: een woelige geschiedenis*. Amsterdam: Alfabet uitgevers. De Winter, M. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Van achter de voordeur naar democratie en verbinding*. Amsterdam: SWP.

Democratische rechtsstaat

Twee instituties maken het beter mogelijk voor mensen om hun burgerschap uit te oefenen: de democratische rechtsstaat en de verzorgingsstaat. De democratische rechtsstaat organiseert politieke vrijheid en is daarmee een belangrijke - maar nooit volledige - waarborg voor burgers om “in een open en vrije samenleving met elkaar samen te leven in verscheidenheid, vreedzaam en op basis van gelijkwaardigheid”²¹. In een democratische rechtsstaat zijn de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht onafhankelijk van elkaar en houden ze elkaar scherp. In onze representatieve democratie vertegenwoordigen politieke partijen de burgers die op hen stemmen. Tegelijk is de democratische rechtsstaat meer dan de macht van de meerderheid. Om te voorkomen dat de meerderheid geen rekening houdt met de minderheid en om burgers tegen vrijheidsbeperking van de overheid te beschermen, garandeert de Grondwet en de rechterlijke macht onder meer vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering²².

Verzorgingsstaat

Gelijkwaardigheid voor de wet leidt niet direct tot gelijkwaardigheid in de praktijk. De verzorgingsstaat beoogt dat burgers vanuit een minimale basis van sociaaleconomische gelijkheid ook daadwerkelijk maatschappelijk en politiek kunnen meedoen, doordat iedereen toegang heeft tot bijvoorbeeld huisvesting, inkomen, gezondheidszorg en onderwijs.

De vormgeving van de arbeidsmarkt, woningmarkt, sociale zekerheid, de gezondheidszorg of het onderwijs is afhankelijk van politieke keuzes. Ook andere factoren zoals discriminatie en uitsluiting hebben invloed op gelijkwaardigheid in de praktijk. De meningen verschillen over vragen als: hoeveel gelijkheid willen we creëren (gelijkheid als resultaat) of moeten we vooral inzetten op gelijke (start)kansen? En van wiens vrijheid mag dat dan ten koste gaan? De kern is dat we samen verantwoordelijk zijn voor collectieve belangen en goederen, maar bij wie hoeveel verantwoordelijkheid ligt is een steeds terugkerend maatschappelijk vraagstuk.

De democratische rechtsstaat en verzorgingsstaat kennen veel verschijningsvormen, tradities, theoretische uitwerkingen en zijn altijd in ontwikkeling. Er is ook geen consensus over hoe de democratische rechtsstaat en de verzorgingsstaat in de praktijk het beste vorm kunnen krijgen²³. Dat geldt dus ook voor hoe burgerschap eruit kan zien²⁴. Daarom hechten we belang aan een open visie op wat burgerschap of goed burgerschap moet zijn. Het is van belang dat studenten leren dat democratie binnen verschillende contexten kan bestaan en verschillende verschijningsvormen kent.

Die vormen hebben voor- en nadelen en er zijn discussies over de aard van deze voor- en nadelen. Deze openheid heeft consequenties voor hoe burgerschap en democratie in burgerschapsonderwijs worden behandeld.

²¹ Zie o.a. Onderwijsraad (2021) *Grenzen stellen, ruimte laten, artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*. Den Haag: Onderwijsraad.

²² Rosanvallon, P. (2012). *Democratie en tegendemocratie*. Amsterdam: Boom.

²³ Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press; Keane, J. (2022). *The Shortest History of Democracy*. Black Inc; Rosanvallon, P. (2012). *Democratie en tegendemocratie*. Amsterdam: Boom.

²⁴ Van Gunsteren, H. (1998). *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies*. Colorado: Westview Press.

Kenmerkend voor een open samenleving is dat er ook kritiek gegeven kan worden op de instituties van de democratische rechtsstaat en verzorgingsstaat. Hoewel deze instituties belangrijke voorwaarden voor het uitoefenen van burgerschap zijn, zijn ze niet volmaakt. Ook binnen deze instituties kan onrecht plaatsvinden, een kritische houding is dus ook noodzakelijk. Democratische gezindheid richt zich meer op de onderliggende waarden en vraagstukken dan op de instituties zelf²⁵.

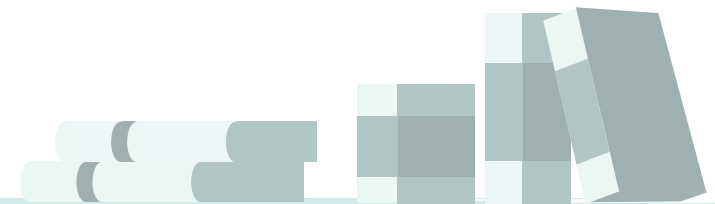
Voorbeeld van een kwalificatie-eis (zie hoofdstuk 4)

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe (mede)zeggenschap en besluitvorming in verschillende situaties vormkrijgen, welke belangen deze weerspiegelen en welke voor- en nadelen aan deze vormgeving verbonden zijn. Het gaat hierbij om:

- *hoe (mede)zeggenschap en besluitvorming georganiseerd kunnen worden binnen alledaagse contexten (gezin, school, werk, vrije tijd);*
- *welke vormen van besluitvorming (zoals consensusvorming, meerderheidsbesluitvorming, deliberatie) voorkomen en welke voor- en nadelen deze kunnen hebben.*

Uitgangspunt

Burgerschapsonderwijs stimuleert studenten om hun sociaal-maatschappelijke en politieke competenties (verder) te ontwikkelen, waarmee ze hun burgerschap in een democratische rechtsstaat (verder) vormgeven.



²⁵ Nieuwelink, H. (2023). *Bevorderen van veerkrachtige democratische gezindheid: een pleidooi voor het versterken van burgerschapsonderwijs*. Lectorale rede. Hogeschool van Amsterdam.

3.2 Doelen burgerschapsonderwijs

Burgerschapsonderwijs beoogt de burgerschapscompetenties van studenten (verder) te ontwikkelen door hen te stimuleren te oefenen met hun rol als burger in een democratische rechtsstaat. Dat houdt in dat studenten kennis en vaardigheden opdoen en houdingen ontwikkelen, die hen in staat stellen om kritiek uit te oefenen, (gedeelde) verantwoordelijkheid te nemen en zo mede vorm te geven aan de samenleving.

Het verwerven van burgerschapscompetenties kent daarmee verschillende dimensies. Het gaat om onder meer kennis, vaardigheden en houdingen zoals kritisch denken en het nemen van verantwoordelijkheid voor het maken van (ethische) keuzes en het eigen handelen. Burgerschapsonderwijs brengt studenten daartoe in verbinding met een wereld die iets van hen vraagt, studenten verkennen wat het betekent om verantwoordelijk om te gaan met vragen die op hen afkomen, zoals: Wat is de waarde van vrije meningsuiting? Wanneer is iets rechtvaardig? Waaruit blijkt dat mensen van gelijke waarde zijn? In welke mate verwacht ik begrip van anderen? Zijn er grenzen aan verdraagzaamheid? Hoeveel ruimte is er voor mensen met andere gewoontes? Hoe autonoom kun je zijn?

Persoonsvorming

Om die vragen te kunnen beantwoorden, raakt het burgerschapsonderwijs voor studenten ook aan persoonsvorming, de opbouw van hun identiteit en de plaats die ze willen innemen in de wereld.

Relevante vragen zijn bijvoorbeeld: Wie ben ik? Hoe ben ik? Wie ben jij, wat is jouw perspectief en waarom? Wat vind ik rechtvaardig? Welke tradities vind ik wenselijk en welke niet? Tegelijkertijd staat deze persoonsvorming bij burgerschapsonderwijs wel in verband met het grotere geheel van de sociale en politieke omgeving. Doel is dat studenten daarbij zelf verder ontdekken wat ze als richtinggevend en waardevol ervaren.

Voorbeeld van een kwalificatie-eis (zie hoofdstuk 4)

De student verkent diens standpunten en ontwikkelt handelingsmogelijkheden bij vraagstukken waar verschil en gelijkwaardigheid op gespannen voet staan en beschrijft hoe deze standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen om beter te begrijpen hoe verschillende mensen en groepen de spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid ervaren;*
- beargumenteren van eigen standpunten bij het zoeken naar evenwicht tussen verschil en gelijkwaardigheid;*
- verkennen welke mogelijkheden er zijn om als mens, organisatie, andersoortige groep of samenleving bij te dragen aan gelijkwaardigheid;*
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt.*

Een belangrijke randvoorwaarde is dat een individuele student – idealiter onderbouwd – daarin ook de keuze kan maken om niet actief te participeren of mee te praten. Burgerschapsonderwijs stimuleert dat studenten participeren en tegelijk kritisch nadenken over een breed scala aan thema's. De combinaties van kennis en vaardigheden die worden beoogd, helpen studenten om de complexiteit en gelaagdheid van een vraagstuk te doorzien, meerdere perspectieven te zien, te reflecteren op eigen perspectief en positie en die van anderen, op het handelen van anderen (medeburgers, overheid, bedrijven) en op de vraag of en hoe je zelf handelend wilt optreden (met de onderliggende identiteitsvraag wie iemand wil zijn in relatie tot de ander en de wereld). Het vormt de basis voor reflexieve verantwoordelijkheid: dat je je wilt en kunt verantwoorden over de invulling van je eigen handelen of niet-handelen.

Uitgangspunt

Burgerschapsonderwijs stimuleert dat studenten de verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen voor de eigen positie en het eigen functioneren binnen de samenleving en de wereld.

Democratische waarden

Het burgerschapsonderwijs stimuleert daarbij wel gehechtheid aan democratische waarden, zoals gelijkwaardigheid, vrijheid, solidariteit en pluraliteit, vanuit het besef dat deze zeer uiteenlopend kunnen worden ingevuld en onderling op gespannen voet kunnen staan. Dit betekent niet dat burgerschapsonderwijs voorschrijft hoe studenten zich moeten gedragen of wat zij moeten denken. Daarom zijn de houdingen ook niet opgenomen in de nieuwe kwalificatie-eisen (zie hoofdstuk 4). We adviseren wel om het bevorderen van democratische waarden en democratische gezindheid op te nemen in de wettelijke opdracht voor mbo-instellingen, opdat daar voldoende aandacht voor is binnen de scholen.

Een kritische maar verantwoordelijke houding vereist ook het vermogen om je in een ander te kunnen verplaatsen, tot luisteren en dialoog en enige acceptatie van de onvolmaaktheid van medeburgers en instituties. Mensen en organisaties maken immers onvermijdelijk fouten. Hoe beter democratie werkt, op het werk, in verenigingen, in de politiek en mondiaal, hoe beter ook zichtbaar wordt welke fouten mensen maken. Dat verdient soms kritiek en excuses, maar ook begrip, verdraagzaamheid en humor.

Uitgangspunt

Burgerschapsonderwijs beoogt de volgende doelen in samenhang en balans te realiseren:

- Voegen in én vormen van de samenleving
- Koesteren én bekritisieren van de democratische rechtsstaat
- Kritisch bevragen én luisteren en open staan voor onderbouwde meningen van anderen



3.3 Burgerschapsonderwijs en de democratische rechtsstaat

Burgerschapsonderwijs en de democratische rechtsstaat zijn nauw met elkaar verbonden. Daarom is het van belang dat scholen democratische gezindheid onder studenten stimuleren²⁶. Dat heeft drie gevolgen voor het onderwijs.

1. Burgerschapsonderwijs heeft de democratische rechtsstaat zelf als onderwerp

De belangrijkste spelregels van de democratische rechtsstaat dienen bij studenten bekend te zijn. Dit kan door zowel verticale verhoudingen in de democratische rechtsstaat aan de orde te stellen, als horizontale verhoudingen tussen burgers onderling²⁷.

De huidige en gewenste spelregels van de democratische rechtsstaat moeten kritisch kunnen worden besproken. Het functioneren van de democratische rechtsstaat is een van de maatschappelijke vraagstukken die bij burgerschapsonderwijs hoort. Dit betekent dat studenten ook kunnen voorstellen dat bepaalde spelregels ter discussie gesteld moeten worden en anders vormgegeven moeten worden.

2. Burgerschapsonderwijs beoogt gehechtheid aan democratische waarden

Het voortbestaan van de democratische rechtsstaat staat of valt met gezonde democratische instituties en burgers die de waarde inzien van deze instituties en de onderliggende democratische waarden. Dit volgt uit het collectieve belang bij het behouden en verbeteren van een robuuste democratische rechtsstaat, waarin het recht allen in gelijke mate beschermt tegen het recht van de sterkste. Klassieke en sociale grondrechten voor allen worden geborgd en de invulling van wet en grondrechten komen op democratische wijze tot stand. Het burgerschapsonderwijs moet daarom ook gericht zijn op gehechtheid aan democratische waarden en democratische gezindheid. Het gaat dan om waarden als:

- vrijheid van meningsuiting en autonomie als uitwerking van vrijheid;
- het gelijkheidsbeginsel en het afwijzen van discriminatie als uitwerking van gelijkheid;
- verdraagzaamheid, afwijzing van onverdraagzaamheid en begrip als uitwerking van solidariteit²⁸.

Deze invulling is in lijn met de recente Wet verduidelijking burgerschap in het funderend onderwijs. Dit laat onverlet dat een kritische beschouwing van deze waarden mogelijk is, omdat democratische waarden zeer uiteenlopend ingevuld kunnen worden en onderling op gespannen voet met elkaar staan²⁹. Deze waarden kunnen niet opgelegd worden aan de studenten. In een open, vrije samenleving gaan mensen immers over hun eigen opvattingen. Het betekent wel dat van scholen wordt gevraagd bij te dragen aan instandhouding van de democratische rechtsstaat, door de waarden die daaraan ten grondslag liggen te stimuleren onder studenten. In een open democratische samenleving mag immers van publieke instituties als de school verwacht worden dat zij bijdragen aan democratische gezindheid van burgers³⁰.

²⁶ Zie bijvoorbeeld ook Onderwijsraad. (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*. Den Haag: Onderwijsraad.

²⁷ Larry Diamond. (2008). *The spirit of democracy: The struggle to build free societies throughout the world*. Macmillan.

²⁸ Zie Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, Tweede Kamer 35.352, nr 3.

²⁹ Pennock, J. R. (1979). *Democratic Political Theory*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

³⁰ De Winter, 2011; Nieuwelink, H. (2023). *Bevorderen van veerkrachtige democratische gezindheid: een pleidooi voor het versterken van burgerschapsonderwijs*. Lectorale rede. Hogeschool van Amsterdam.

3. Burgerschapsonderwijs dient het open karakter van democratie en rechtsstaat te benadrukken.

De democratische rechtsstaat heeft een open karakter. Er is niet één ultiem democratisch model, er is juist sprake van een grote verscheidenheid, waarbij het relatieve gewicht van democratische of rechtsstatelijke elementen kan verschillen³¹. Ook de bestaande instituties kunnen onrechtvaardige situaties creëren, kritiek en alternatieve voorstellen zijn dus belangrijk. Dit blijkt als een vergelijking wordt gemaakt tussen staten wereldwijd of wordt gekeken naar de (historische) ontwikkeling van democratie en rechtsstaat. Bovendien geven maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zoals internationalisering of de opkomst van Artificial intelligence telkens aanleiding om de spelregels opnieuw tegen het licht te houden. Hoe de democratie en de rechtsstaat zijn gedefinieerd en georganiseerd, is een belangrijk onderwerp van discussie in burgerschapsonderwijs.

Uitgangspunt

Burgerschapsonderwijs is onderwijs dat gehechtheid aan democratische waarden stimuleert en tegelijkertijd het functioneren van de democratische rechtsstaat (kritisch) bevraagt.



³¹ Rosanvallon, P. (2012). *Democratie en tegendemocratie*. Amsterdam: Boom.

3.4 Burgerschapsonderwijs en maatschappelijke vraagstukken

Burgers hebben heel verschillende perspectieven op de vraag wat eerlijk of rechtvaardig is en wat dat moet betekenen voor de beste inrichting van maatschappij en politiek. In hoofdlijnen gaat het bij maatschappelijke vraagstukken om afwegingen over 1) welke mate van vrijheid of gelijkheid tussen mensen in de samenleving gewenst is en 2) verdelingsvraagstukken rond materiële aspecten (zoals huisvesting, inkomen of milieu) en immateriële aspecten (bijvoorbeeld: zeggenschap, inclusiviteit, zelfbeschikking).

De huidige maatschappelijke en politieke instituties zoals wetten, regelingen, organisaties, normen en gedragspatronen zijn vaak de uitkomst van een strijd om belangen of waardenafwegingen. Ze zijn ontstaan en vormgegeven omdat (groepen) mensen dat nodig vonden. Telkens opnieuw staan burgers voor dilemma's over hoe materiële en immateriële zaken, individuele en collectieve belangen, rechtvaardig toegedeeld moeten worden. Dit kan zowel binnen sociale en maatschappelijke verbanden als via politieke besluitvorming. Burgerschapsonderwijs draagt eraan bij dat burgers zich in elkaars waarden en belangen verdiepen om met elkaar te kunnen zoeken naar een (tijdelijke) oplossing van die dilemma's.

Uitgangspunt

Burgerschapsonderwijs is erop gericht dat studenten kennis en vaardigheden ontwikkelen die hen in staat stellen maatschappelijke vraagstukken te herkennen, de waarden en belangen van zichzelf en anderen leren te begrijpen en de vaardigheid opdoen om daarin positie te bepalen en onderbouwd en handelend op te treden.



3.5 Burgerschapsonderwijs en praktische vaardigheden

Burgerschapsonderwijs kan op allerlei manieren vormgegeven worden. Uiteenlopende inhouden kunnen aan bod komen, verschillende waarden kunnen een plek krijgen, uiteenlopende pedagogisch-didactische benaderingen kunnen gehanteerd worden.

Tijdens de klankbordsessie en veldraadplegingen in de loop van het adviestraject bleek dat een deel van de studenten, docenten en bestuurders behoefte heeft aan het expliciet opnemen van praktische vaardigheden ('life skills') in het curriculum, zoals het doen van een belastingaangifte of aanvragen van studiefinanciering. Het is de vraag hoe deze praktische vaardigheden zich tot burgerschap en burgerschapsonderwijs verhouden. De expertgroep ziet dit, in elk geval voor een deel, vooral als het terrein van maatschappelijk werkers en niet van docenten. In andere onderwijssectoren maken veel van deze vaardigheden bovendien geen expliciet onderdeel uit van het curriculum. Waarom zouden mbo-studenten daarover verplicht moeten leren op school? Tegelijkertijd kan het studenten helpen actief deel te nemen aan de samenleving als ze beschikken over bepaalde praktische vaardigheden.

De MBO Raad heeft in de herfst van 2022 bij mbo-instellingen nagevraagd welke praktische vaardigheden ('life skills') ze aan bod laten komen in hun huidige burgerschapsonderwijs. Uit deze inventarisatie blijkt dat een uiteenlopende invulling wordt gegeven aan dit type vaardigheden: van gezonde leefstijl, praktische zaken regelen, zelfregie/zelfredzaamheid, sociale en emotionele regulatie, communicatie tot complexe vaardigheden zoals probleem oplossen, beroepsethische afwegingen maken, argumenteren en andere kritische denkvaardigheden. Wat deze definitie bindt, is dat deze verschillende vaardigheden worden gezien als relevant om te kunnen participeren in de samenleving.

In deze paragraaf is daarom een aantal handvatten beschreven die richting geven bij de inrichting van het burgerschapsonderwijs. Kort gezegd is het leren invullen van een belastingformulier nooit het einddoel van burgerschapsonderwijs. Dergelijke praktische vaardigheden zouden volgens de expertgroep verburgerd moeten worden. Verburgerd betekent dat docenten praktische vaardigheden verbinden met maatschappelijke vraagstukken, bijvoorbeeld door het invullen van een belastingformulier als opstap of concretisering te gebruiken. Dit kan de docent doen door

in te gaan op de vraag waarom we belasting betalen, waarom studiefinanciering en toeslagen bestaan in het licht van solidariteit en hoe de student daarop invloed kan uitoefenen. We hebben dit soort vragen verder uitgewerkt als voorbeelden bij de nieuwe kwalificatie-eisen in het volgende hoofdstuk.

Intra- en interpersoonlijke vaardigheden in relatie tot burgerschap

De praktische vaardigheden die in het mbo aandacht krijgen, zijn veelal intrapersonlijke of interpersoonlijke vaardigheden. Het beschikken over intrapersonlijke vaardigheden betekent dat iemand zichzelf goed begrijpt en effectief kan functioneren als individu (denk aan emotieregulatie, motivatie, leefstijl). Interpersoonlijke vaardigheden zijn vaardigheden die nodig zijn om effectief en respectvol met anderen om te gaan (denk aan samenwerking, communiceren, conflict oplossen en empathie). Deze vaardigheden zijn echter niet per se burgerschapscompetenties. Zo zijn niet alle interpersoonlijke vaardigheden ook burgerschapsvaardigheden: aardig zijn kan wel handig zijn voor 'burgerschap' maar dat is niet in alle gevallen zo. Soms kan het wenselijker zijn om 'te benoemen waar het op staat'.

Maar burgerschap staat zeker niet los van praktische vaardigheden. Praktische vaardigheden en burgerschap versterken elkaar. Bijvoorbeeld: om deel te nemen aan maatschappelijke discussies is (enige mate van) zelfregulatie noodzakelijk. Politieke participatie wordt versterkt op het moment dat mensen het gevoel hebben dat zij voldoende in staat zijn tot zelfregulatie en het vertrouwen hebben in eigen kunnen om deel te nemen aan de politiek en de samenleving.

Verburgerschappen

In de huidige kwalificatie-eisen staan exameneisen die vooral op intrapersonlijke vaardigheden gericht zijn. Zo staat er bijvoorbeeld: “Hij heeft inzicht in zijn eigen wensen in relatie met (sic) zijn financiële speelruimte”. Een dergelijke formulering komt in het voorstel van de expertgroep niet terug omdat het primair betrekking heeft op praktische vaardigheden. Het betekent niet dat de expertgroep vindt dat financiële redzaamheid geen onderdeel van het onderwijs moet zijn. Het kan zeer relevant zijn dat studenten, zeker als zij daar zelf ook behoefte aan hebben, leren over het belang van sparen of de risico’s van lenen. Financiële zelfredzaamheid kan studenten helpen om op een veerkrachtige manier deel te nemen aan de samenleving. Burgerschapsonderwijs in financiële zelfredzaamheid overstijgt echter het individuele niveau; het heeft ook betrekking op het ontwikkelen van inzichten in de manier waarop de samenleving georganiseerd zou kunnen zijn om maatschappelijke problemen aan te pakken of te voorkomen. De expertgroep meent daarmee dat onderwijs over financiële kwesties ook altijd op

bijvoorbeeld maatschappelijke of politieke vraagstukken betrokken moet worden. Daarmee kan je dergelijke onderwerpen verburgerschappen. Dit illustreren we aan de hand van het onderstaande voorbeeld (zie kader).

Voorbeeld ‘Belastingen als burgerschapsonderwijs’

Belastingen zijn een relevant onderdeel van burgerschapsonderwijs (dat onderdeel is van thema B ‘individu en groep’ zoals beschreven in de nieuwe kwalificatie-eisen). Een element daarvan is dat studenten leren hoe het belastingstelsel in elkaar zit en waarom dat zo georganiseerd is. Veel studenten vinden het ook prettig om te leren hoe zij een belastingaangifte moeten doen. Omdat het voor studenten beter mogelijk is om deel te nemen aan de samenleving als ze weten hoe de belastingaangifte werkt, kan een school ervoor kiezen studenten hierbij te begeleiden.

Daarnaast is het ook relevant dat studenten leren dat er mensen zijn die vinden dat er meer belasting geheven moet worden, dat er vooral belasting geheven moet worden op producten of juist op arbeid, dat er voor- en tegenstanders zijn van nivellering, en ze kunnen ook leren dat er mensen zijn die helemaal tegen belastingen zijn. Daarmee kunnen studenten ook hun eigen perspectief op belastingen verder ontwikkelen en leren hoe ze zich samen met anderen kunnen inzetten het belastingstelsel te veranderen.



3.6 Mbo specifiek: de mbo-student als burger en beroepsbeoefenaar

Voor scholen en studenten is consistentie van overheidshandelen rond de burgerschapsopdracht in het onderwijs gewenst. Dan denken we aan een logische en consistente opbouw, waardoor de doelen en de thema's van burgerschapsonderwijs in het mbo aansluiten bij die in het basis- en voortgezet onderwijs³². Tegelijk moeten die thema's wel een andere invulling krijgen vanwege de andere leeftijdsfase van mbo-studenten en het beroepsgerichte karakter van het mbo.

Iedere mbo-student is al burger en de meerderheid van de mbo-studenten is meerderjarig. Meer nog dan in het voortgezet onderwijs maken studenten al op verschillende manieren volop deel uit van de samenleving en hebben ze ideeën over de samenleving en wat hun rol daarin wel of niet zou kunnen zijn. Dit heeft niet alleen invloed op de inhoud van kwalificatie-eisen, maar ook op de vraag welke kennis en vaardigheden studenten nodig hebben. Waar het funderend onderwijs basiskennis overbrengt, kan in het mbo worden voortgebouwd op de kennis van studenten. De focus verschuift naar kritisch beschouwen en de vaardigheid om je zelfstandig te bewegen in de maatschappij.

Het onderwijs en studenten in het mbo zijn sterk gericht op het voorbereiden op het beroep. Ook in de beroepscontext waarvoor studenten opgeleid worden komen burgerschapsvraagstukken naar voren.

Het is daarom waardevol voor studenten als het burgerschapsonderwijs de verbinding legt met de beroepscontext waar mbo-studenten in terecht komen. Daarbij onderscheiden we drie verschillende aspecten³³.

- **Maatschappelijke vraagstukken in het beroep**
Mbo-studenten zullen merken dat maatschappelijke vraagstukken doorwerken in de beroepscontext, bijvoorbeeld milieubeleid dat voor de mobiliteitssector gevolgen heeft. Dat kan betekenen dat ze sociale en politieke competenties nodig zullen hebben. In dit geval zullen studenten bijvoorbeeld moeten begrijpen wat dit specifieke vraagstuk inhoudt, welke waardendilemma's voorkomen, hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen in het werk, hoe dit via wetgeving en beleid doorwerkt in de sector en welke maatregelen in het beroep mogelijk zijn.
- **De functie van het beroep in maatschappelijke vraagstukken**
De student kan geconfronteerd worden met de vraag of zijn toekomstige beroepscontext zelf actief aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken bijdraagt. Denk bijvoorbeeld aan ict-ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de privacy. In dat geval kunnen studenten ook burgerschapscompetenties inzetten, zoals onderzoeken hoe de bijdrage van de beroepscontext eruitziet, welke waarden voor hen in het geding zijn. En hoe zij via de beroepscontext, in de sociale en politieke omgeving invloed kunnen uitoefenen.

- **Beroepsethische vraagstukken**

De mbo-student krijgt in of na de opleiding te maken met beroepsethische vraagstukken of situaties die vragen om morele afwegingen en bijbehorend handelen. Hierbij kan gedacht worden aan integriteitsvraagstukken in financiële beroepen (witwassen, fraude), discriminatie op de werkvloer, diversiteitsvragen in de mode of een verpleegkundige die passende afwegingen moet maken bij een cliënt die uit levensbeschouwelijke overtuiging een behandeling weigert. Burgerschapsonderwijs draagt idealiter bij aan kennis en vaardigheden die nodig zijn om dit soort afwegingen te maken. Bijvoorbeeld vaardigheden om verschillende waardenoriëntaties te herkennen, maar ook om zichzelf te organiseren voor betere werkomstandigheden of beleid te beïnvloeden op de werkvloer en kennis over hoe medezeggenschap of vakbonden hierbij dienstbaar kunnen zijn.



Uitgangspunt

Burgerschapsonderwijs in het mbo stelt studenten in staat de oorzaken en gevolgen van maatschappelijke en beroepsethische vraagstukken in de beroepscontext te herkennen en daar, eventueel in medezeggenschap, een rol in te spelen.

³² Een directe aansluiting is in het kader van dit advies ook in de tijd niet mogelijk, omdat tegelijkertijd aan deze adviesvraag ook de kerndoelen voor mens en maatschappij en burgerschap in het po en vo worden herzien.

³³ Voor een uitwerking zie de diverse publicaties van de Werkplaats Democratisering van kritisch denken, een samenwerking tussen ROC van Twente, ROC Midden Nederland, Hogeschool Utrecht, Universiteit Twente, Rijksuniversiteit Groningen en CITO.

3.7 Schoolcultuur als onderdeel van burgerschap

De sociale en politieke omgeving van burgers beperkt zich niet tot het macroniveau van de samenleving. Burgerschapscompetenties kunnen ook op microniveau in de directe omgeving van familie en peer groups tot ontwikkeling komen en worden toegepast. Of op mesoniveau van kleinere gemeenschappen, instituties en organisatie als de buurt, verenigingen, de religieuze gemeenschap en de school.

De school is bij uitstek een gemeenschap die kan dienen als een oefenplaats. Studenten kunnen er bijvoorbeeld oefenen in het omgaan met pluriformiteit en democratie³⁴. We noemen drie schoolkenmerken die relevant zijn in dit opzicht.

- **Democratische cultuur**
Docenten, instructeurs, begeleiders en schoolleiders leven democratische waarden voor en hanteren deze als uitgangspunt voor hun handelen. Docenten en studenten kunnen meningsverschillen en waardendilemma's zonder restricties met elkaar bespreken. Dit kan in vrijheid en gelijkwaardigheid. Alle betrokkenen streven ernaar dat studenten de vaardigheden verwerven om te kunnen meepraten, en om invloed en medezeggenschap uit te oefenen.
- **Sociale veiligheid en een veilig schoolklimaat**
De school biedt veiligheid door gedrag als uitschelden, belachelijk maken, achterstelling, discriminatie, vernedering en buitensluiten van mensen tegen te gaan. Ook de mentale gezondheid van studenten wordt bewaakt doordat het uitoefenen van ongeoorloofde druk en bedreiging, manipulatie en dergelijke uitgesloten is.

- **Academische vrijheid**
Het staat docenten vrij alle mogelijke en controversiële onderwerpen aan de orde te stellen, zolang er geen ondermijning van de rechtsstaat plaatsvindt (zie paragraaf 3.3) en zolang er een waarheidsstreven is.



Uitgangspunt

Burgerschapsonderwijs is effectief als een school is ingericht als oefenplaats voor burgerschap.

³⁴ De Groot, I., & Lo, J. (2022). Cultivating student participation in the context of mock elections in schools: Practices and constraints in secondary education in the Netherlands. *Journal of Social Sciences Education*, 21(1), 33-54. <https://doi.org/10.11576/jsse-3430>.
Lozano Parra, S. (2022). *The School as a Playground for Educational Friction: Understanding Democracy in Dutch Secondary Education*. Doctoral dissertation, Utrecht University; Pauw, L. M. J. (2013). *Onderwijs en burgerschap: wat vermag de basisschool? Onderzoek naar De Vreedzame School*. Academische dissertatie. Utrecht University. Teegelbeckers, J. Y., Nieuwelink, H., & Oostdam, R. J. (2023). *School-based teaching for democracy: A systematic review of teaching methods in quantitative intervention studies*. *Educational Research Review*, 100511.



4. Nieuwe kwalificatie-eisen: burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving

Op basis van de uitgangspunten in het vorige hoofdstuk doet de expertgroep in dit hoofdstuk een voorstel voor nieuwe, onderbouwde en meer samenhangende kwalificatie-eisen. Eerst geven we aan welke overwegingen leidend zijn geweest bij het maken van keuzes over inhoud en vorm.

4.1 Van uitgangspunten naar nieuwe kwalificatie-eisen

1. Wel kwalificatie-eisen, geen specifieke visie op burgerschapsonderwijs

Burgerschapsonderwijs beoogt een balans tussen zich voegen in én kritisch vormen van de samenleving. Dit burgerschapsonderwijs kan vervolgens allerlei invullingen krijgen. De kwalificatie-eisen die we voorstellen kunnen op diverse manieren worden gerealiseerd. Ze schrijven geen specifieke vormen van burgerschapsonderwijs voor en bieden ruimte aan allerlei onderwijsbenaderingen³⁵. Daar hebben we een goede reden voor. Burgerschap gaat onder meer over kennis en vaardigheden, houdingen en waarden, over gedrag en participatie. Je kunt verschillend denken over hoe deze aspecten zich tot elkaar verhouden. Als gevolg daarvan zal ook de manier waarop scholen burgerschapsonderwijs invullen variëren. De bevordering van burgerschapscompetenties hangt bovendien vaak samen met de specifieke context waarin het onderwijs gegeven wordt. Wat is gegeven déze groep studenten van belang, en welke omstandigheden of gebeurtenissen in hun leven of samenleving kleuren de betekenis van burgerschap voor studenten?

Om deze redenen vragen de kwalificatie-eisen niet om specifieke inhoudelijke invullingen of aanpakken. Opleidingen en docenten kunnen zelf kiezen op welke manier ze de kwalificatie-eisen in het onderwijs benaderen. Van een kennisgerichte tot een meer op participatie gerichte benadering; van een accent op opeenvolgende kwalificatie-eisen tot een integrale benadering; van sterk op de beroepscontext gericht tot meer gericht op de samenleving als geheel. Met name rondom ervaringen van studenten geldt dat er spanning bestaat tussen het voorschrijven van examenvereisten en onderwijsvrijheid. Het beoogde doel met de examenvereisten is dat studenten ervaringen op kunnen doen, maar er geldt uitdrukkelijk niet de verplichting om aan (specifieke) activiteiten deel te nemen. Ook is het onwenselijk als er vanuit exameneisen bepaalde gedragsverandering wordt gestimuleerd.

Hetzelfde geldt, binnen de grenzen van de kwalificatie-eisen, ook voor de inhoudelijke accenten die een opleiding wil plaatsen. Een groot accent op duurzaamheid als collectieve maatschappelijke opdracht, of een benadering waarin nadenken over onrechtvaardigheid centraal staat: de opleidingen kunnen hierin keuzes maken die aansluiten bij de idealen van de opleiding of de instellingen.

De kwalificatie-eisen geven daartoe bewust de ruimte dankzij hun abstractie. Ze maken duidelijk wat gevraagd wordt en doen recht aan de uiteenlopende aspecten van het rijke concept burgerschap. Hoe het onderwijs dat daarvoor nodig is vorm krijgt, is echter aan de instellingen. Concreet betekent dit dat de kwalificatie-eisen niet voorschrijven hoe het onderwijs vormgegeven wordt. Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat kennisdoelen per definitie via instructie invulling krijgen, of ervaringsdoelen via projecten. Kennisdoelen kunnen goed bereikt worden via projecten en ervaringen in de klas door dialogen te voeren of rollenspelen uit te voeren³⁶. Scholen en docenten bepalen zelf welke keuzes zij maken.

³⁵ Leenders, H., Veugelers, W., & De Kat, E. (2008). Teachers' views on citizenship education in secondary education in The Netherlands. *Cambridge journal of education*, 38(2), 155-170.

³⁶ Teegelbeckers, J. Y., Nieuwelink, H., & Oostdam, R. J. School-based teaching for democracy: A systematic review of teaching methods in quantitative intervention studies. *Educational Research Review*, 100511, 2023.

2. Bevordering van burgerschap: vier thema's

De examenvereisten zijn ingedeeld in vier thema's waar telkens spanningen bij naar voren komen. Bij burgerschap in het mbo gaat het immers om hoe mensen zich verhouden tot elkaar, de samenleving, het beroep en de wereld. Daarbij zijn er telkens keuzes te maken tussen verschillende waarden, belangen en standpunten. Dit staat in de kwalificatie-eisen centraal. De inhoud van de thema's en de rol van de spanningsvelden daarbinnen, wordt telkens door een korte inleidende tekst beschreven voorafgaand aan de doelzinnen.

3. Vijf kwalificatie-componenten

De kwalificatie-eisen zijn geformuleerd in de vorm van ervarings- en beheersingsdoelen. Daarmee wordt aangesloten op het format dat wordt gebruikt in de lopende herijking van de kerndoelen en eindtermen voor burgerschap in het funderend onderwijs. Dit sluit ook aan op het advies van de Wetenschappelijke Curriculumcommissie om duidelijker en doelgerichter te formuleren³⁷.

De kwalificatie-eisen zijn opgebouwd volgens een vaste drieslag:

doelzinnen

De doelzinnen hebben een gelijke structuur voor alle thema's en beschrijven aan de hand van doelgroep – leergedrag – inhoud de kern van het thema. Om eenheid in de thema's te organiseren kennen alle doelzinnen dezelfde opbouw: de stam en (vetgedrukt) de themaspecifieke inhoud. Elk type doelzin (kennis, veranderbaarheid, ervaringen en standpunt en handelingsmogelijkheden) kent zijn eigen karakteristiek die we hieronder toelichten.

'het gaat hierbij om'

In 'het gaat hierbij om' wordt de doelzin uitgewerkt in onderdelen.

'te denken valt hierbij aan'

Onder de noemer 'te denken valt hierbij aan' staan voorbeelden die de doelzin en de uitwerking daarvan illustreren en verhelderen, zonder dat deze specifieke voorbeelden verplichtend zijn voor docenten of studenten.

Elk thema is opgebouwd uit een aantal componenten:

- *kennis (2x)*
- *veranderbaarheid*
- *ervaringen*
- *standpunt en verkennen handelingsmogelijkheden*



³⁷ Wetenschappelijke Curriculumcommissie (2021) Examenprogramma's in perspectief Tussenadvies 3, Curriculumcommissie, Amersfoort, 30 juni 2021.

De keuze voor deze elementen heeft een aantal redenen.

- **Kennis** van onder meer regels, ontwikkelingen en perspectieven is belangrijk om deel te kunnen nemen aan de samenleving. De nadruk in de examenvereisten op de spanningen tussen onder meer belangen en waarden die bij het thema spelen, biedt de nadrukkelijke mogelijkheid om naast bestaande ordeningen over alternatieven na te denken en zich daarvoor eventueel in te zetten. De eerste twee doelzinnen bij elk thema gaan daarom over hogere-ordekennis van de studenten.
- De samenleving kent **continuïteit en verandering**. De nadruk op deze aspecten biedt studenten de ruimte te leren over de betekenis hiervan en de samenhang met de beschreven spanningsvelden. De derde doelzin gaat over de rol van ontwikkelingen bij het onderwerp van het thema, hierdoor kan de student ervaringen en gebeurtenissen plaatsen in een breder historisch en internationaal kader. De student laat voor het betreffende thema zien inzicht te hebben in veranderingen in de samenleving en dat mensen daar een bijdrage aan kunnen leveren.

- Burgerschap wordt medebepaald door **ervaringen** die mensen hebben opgedaan en op kunnen doen. De vierde doelzin gaat telkens over ervaringen met het thema en hoe dit samenhangt met samenleving en beroep. Zo geven de kwalificatie-eisen studenten de ruimte hun ervaringen in burgerschapsperspectief te zien, burgerschap te laten ervaren en de betekenis daarvan met elkaar te bespreken.
- Een belangrijk element van burgerschap is dat er verschillende **standpunten** zijn en mensen **verschillende handelingsmogelijkheden** hebben om bij te dragen aan een vraagstuk. De vijfde doelzin van elk thema gaat daarom om de verkenningen van eigen standpunten en handelingsmogelijkheden (mede op basis van kritische overwegingen) en hoe deze zich verhouden tot de democratische waarden en dilemma's.

Deze componenten bieden gezamenlijk een structuur die studenten de mogelijkheid geeft om op elk thema een leer-reis door te maken, waarbij ze begrijpen, doen, ontmoeten en ervaren, mening vormen en reflecteren. In de kwalificatie-eisen zijn nadrukkelijk verschillende maatschappelijke contexten te herkennen. De spanningen waar het om gaat spelen immers in allerlei plekken in het leven en in de steeds wisselende rollen die mensen hebben (burger, werknemer, ondernemer, mantelzorger, vrijwilliger, consument, buurtbewoner). De sfeer van arbeid en beroep neemt daarbij steeds nadrukkelijk een plaats in. Daarbij kan tevens onderscheid worden gemaakt naar de verschillende niveaus, van directe leefomgeving tot de verwevenheid met Europa en wereld³⁸.

³⁸ In de formulering van de kwalificatie-eisen gebruiken we termen die hieronder kort worden toegelicht. "Voorbeeldgevallen" (1): toepassing van kennis. De student moet kennis gebruiken, waardoor begrip blijkt. "Voorbeeldgevallen" (2): de student moet kennis in meerdere situaties kunnen gebruiken. "Onderbouwt": studenten moeten een onderbouwing geven vanuit kennis en argumenten hoe de voorbeeldgevallen geduid kunnen worden. "Een rol spelen": verbanden of causale relaties. "Ervaringen": ervaringen die de student opgedaan heeft of die nog komen in oefensituaties. "Onderneemt activiteiten": het gaat om activiteiten die de student al onderneemt of gaat ondernemen. "Verkennen": gaat over reflecteren op of onderzoeken van (eigen) ervaringen, meningen, houdingen, standpunten. "Handelingsmogelijkheden": de student kan nagaan welke mogelijkheden er zijn om met gedrag gevolg te geven aan eigen standpunten. "Beschrijven": de student kan beschrijven hoe de eigen standpunten en handelingen zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

4 nieuwe thema's

Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving

A

Vershil en
gelijkwaardigheid



B

Individu
en groep



C

Maatschappijvisies
en maatschappelijke
vraagstukken



D

Macht en
besluitvorming



4.2 Thema A: Verschil en gelijkwaardigheid

Inhoud van het thema

Dit thema gaat over het idee dat in elke samenlevingsvorm (zoals buurt, school, werkplek, (inter)nationale samenleving) spanningen bestaan tussen pluraliteit en gelijkheid. Enerzijds gaat dit dus over (waardering voor) de ruimte voor verschillende opvattingen, waarden en belangen. Anderzijds gaat dit over het bieden van voldoende gelijke kansen om deel te nemen aan de samenleving. Spanningen tussen deze waarden bestaan vanwege diverse perspectieven, wensen, opvattingen en handelwijzen. Het mogelijk maken van verschil en pluriformiteit in de samenleving zorgt ervoor dat burgers en groepen hun eigen leven inrichten en vrijheid ontstaat. Te veel nadruk op ruimte voor verschillen kan de onderlinge gelijkwaardigheid onder druk zetten, en vice versa: teveel nadruk op gelijkwaardigheid begrenst de vrijheid om het leven in te vullen als men wil.

Individueel, groepen en samenlevingen wegen in elke context telkens opnieuw de balans tussen ruimte voor verschil en pluraliteit en inclusieve, gelijke participatie. De democratische rechtsstaat is een kader dat zowel pluraliteit als gelijkwaardigheid probeert te garanderen.

Studenten leren dilemma's rond pluraliteit en gelijkwaardigheid herkennen in een samenleving met diverse opvattingen. Daarin wegen zij verschillende waarden en situatiekenmerken om een eigen standpunt in te nemen bij de balans tussen pluraliteit en gelijkwaardigheid.

Een balans tussen pluraliteit en gelijkwaardigheid ontstaat niet vanzelf. Daar is inzet van burgers, groepen, organisaties en overheden voor nodig. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op hoe naar deze balans gekeken wordt en burgers en groepen beïnvloeden de instituties die de balans in stand houden.

Studenten verkennen diverse opvattingen en handelingsmogelijkheden wanneer pluraliteit en gelijkwaardigheid niet vanzelfsprekend zijn, zodat zij daarin ook handelingskeuzes kunnen maken.





1 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe **mensen en groepen verschillend mogen zijn én hoe pluraliteit begrensd wordt vanwege het principe van gelijkwaardigheid.**

Het gaat hierbij om:

- dat er veel vormen van zichtbare en onzichtbare verschillen zijn, zoals gender, sociale klasse, etniciteit, levensbeschouwing, beroep, opleiding, politieke voorkeur/betrokkenheid, seksuele voorkeur en leeftijd.
- dat deze verschillen een rol spelen in onder meer beroep en samenleving.
- dat pluraliteit uitdrukt dat verschillen waardevol kunnen zijn.
- dat ruimte voor deze verschillen op gespannen voet kan staan met gelijkwaardigheid.
- dat de democratische rechtsstaat een waarborg voor pluraliteit en gelijkwaardigheid is.
- hoe ruimte voor verschillen ook in internationale verdragen en organisaties gewaarborgd wordt.
- dat deze wetten en grondrechten ook begrenzingen op vrijheid betekenen.

Te denken valt hierbij aan:

- concrete en voor de student herkenbare illustraties van ruimte voor verschillen en begrenzing van pluraliteit die nodig kan zijn om gelijkwaardigheid te waarborgen, die gaan over bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting (en verbod op censuur, vrijheid van drukpers), vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrijheid van vereniging, vergadering en betoging, vrijheid van onderwijs;
- vrijheid van bijvoorbeeld: meningsuiting (censuurverbod), godsdienst en levensovertuiging, vereniging, vergadering en betoging, onderwijs;
- gelijkheid van bijvoorbeeld: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, etniciteit, geslacht;
- begrenzing van vrijheid, bijvoorbeeld in werkcontext (focus op bepaalde groepen, zonder andere groepen te weigeren), klimaat (keuzes voor oliegebruik en boskap die een volgende generatie geen gelijkwaardige kansen op natuur of dierenwelzijn biedt) en publiek domein (vieren van feest- en herdenkingsdagen zonder overlast voor anderen);
- het op gespannen voet staan van individuele en groepsvrijheden, bijvoorbeeld rond tradities en rituelen (vastenmaand, Sinterklaasintocht, Kallemeoi);
- rol van diversiteit die spanningen tussen vrijheid en gelijkwaardigheid kan versterken, bijvoorbeeld qua sekse/gender (verschillen bij fysieke mogelijkheden in werk- of sportcontext), sociale klasse (verschillen in financiële mogelijkheden voor gezond gedrag), etniciteit (verschillen in discriminatie), geloof/religiositeit (verschillen in gebedsrituelen), beroep (verschillen in arbeidsomstandigheden), opleidingstype (verschillen in type achtergrondkennis), politieke voorkeur/betrokkenheid (verschillen in waardenpatronen), leeftijd (verschillen in gedeelde geschiedenis en/of vitaliteit).



2 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe in- en uitsluiting werkt en hoe verschil en gelijkwaardigheid daarmee samenhangen.

Het gaat hierbij om:

- te herkennen hoe groepsvorming, identiteitsvorming, stereotypering, vooroordelen, discriminatie een rol kunnen spelen bij insluiting en uitsluiting;
- dat insluiting en uitsluiting sociaal noodzakelijke instrumenten zijn voor bijvoorbeeld vriendschappen, sociale binding, democratie en de verzorgingsstaat;
- dat het wel of niet aan willen passen aan de heersende normen zowel een gevolg als oorzaak van uitsluiting kunnen zijn;
- dat uitsluiting belemmerend werkt voor de participatiemogelijkheden van mensen;
- dat discriminatie en andere vormen van uitsluiting negatieve effecten hebben op het gevoel van waardigheid en de vermogens van mensen om hun leven te leiden;
- eventuele vooroordelen of stereotypen die het denken en handelen beïnvloeden te herkennen en aan te pakken.

Te denken valt hierbij aan:

- concrete en voor de student herkenbare illustraties van mechanismen van insluiting en uitsluiting in relatie tot de spanning tussen gelijkwaardigheid en verschil. Deze kunnen worden verbonden met situaties waarbij de menselijke behoefte bestaat om tot een groep te horen, de vormen die insluiting en uitsluiting kunnen aannemen (zoals fan van sportclub, muziekstijl, uiterlijke kenmerken, leefstijl, politieke voorkeur, religie, ras) en de gevolgen hiervan (zoals onbekendheid met andere groepen, vooroordelen, discriminatie, angst voor een ander);
- geïstitutionaliseerde in- en uitsluiting op basis van persoonskenmerken, zoals in selectiebeleid van scholen, (sport)clubs, kroegen;
- negatieve effecten van uitsluiting, zoals de invloed op zelfvertrouwen, gevoel van eigenwaarde, capaciteiten van mensen, een meer algemene cancel culture die wordt versterkt door uitsluiting op sociale media, etc.;
- negatieve effecten van uitsluiting en discriminatie op de kansen(on)gelijkheid in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en de woningbouw en verminderde toegankelijkheid van voorzieningen zoals zorg en rechtsbescherming;
- positieve effecten van insluiting en uitsluiting, zoals het versterken van wij-gevoelens en/of herbevestigen van eigen groepsregels door het afwijzen van (groepen) mensen die deviant gedrag vertonen ten opzichte van de meerderheidsnorm (denk aan gevangen zetten van criminelen);
- hoe (ervaren) ongelijkwaardigheid voor politiek wantrouwen en apathie kan zorgen en hoe (ervaren) ongelijkwaardigheid kan zorgen voor de opkomst van nieuwe politieke bewegingen (denk aan boerenprotesten, Black Lives Matter, klimaatprotesten).



3 - Veranderbaarheid

De student onderbouwt hoe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen **bij de spanning tussen verschil en gelijkwaardigheid** en welke bijdrage (groepen) mensen op die ontwikkelingen hebben (gehad).

Het gaat hierbij om:

- dat maatschappelijke ontwikkelingen (zoals historische, sociale, culturele, politieke, bestuurlijke, juridische, economische, demografische, technologische en ecologische) leiden tot nieuwe vormen van verschil;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen geen natuurlijk gegeven zijn, maar zelf ook beïnvloed worden door mensen, organisaties of andersoortige groepen;
- dat deze ontwikkelingen van invloed zijn op de zoektocht naar een evenwicht tussen de ruimte voor verschil en het uitgangspunt van gelijkwaardigheid;
- dat studenten verschillende typen ontwikkelingen kunnen verbinden aan het bestaan en voortbestaan van de spanning tussen verschil en gelijkwaardigheid.

Te denken valt hierbij aan:

- ontwikkelingen die invloed hebben op de spanning tussen verschil en gelijkwaardigheid, zoals bijvoorbeeld historische ontwikkelingen en gebeurtenissen (fascisme, nationaalsocialisme, communisme, koloniaal verleden, verzuiling en ontzuiling, individualisering, opkomst van sociale media en artificial intelligence), demografische ontwikkelingen (vergrijzing, toegenomen diversiteit in de samenleving door onder andere migratie), culturele ontwikkelingen (veranderingen in opvattingen over bijvoorbeeld gender, gelijkwaardigheid en levensbeschouwing), economische ontwikkelingen (opkomst financieel kapitalisme, herwaardering 'vitale beroepen' door coronacrisis);
- het maatschappelijke debat, waarbij enerzijds gelijkwaardigheid in maatschappelijke vraagstukken door activisme wordt geherdefinieerd (zoals klimaatcrisis, het uiterlijk van Zwarte Piet) en anderzijds gelijkwaardigheid in het geding kan komen (zoals affectieve polarisatie);
- het onderzoeken van de rol van sleutelfiguren, sociale bewegingen en belangengroepen bij het bevorderen van veranderingen in wet- en regelgeving en sociale normen;
- de rol van burgerinitiatief, protestbewegingen en sociale conflicten om thema's te agenderen; burgerparticipatie-initiatieven zoals dialogotafels in sociaal-cultureel diverse buurten.



4 - Ervaringen

*De student verkent (eigen) ervaringen **en onderneemt activiteiten binnen spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid** en verbindt deze met gebeurtenissen in samenleving en beroep.*

Het gaat hierbij om:

- deelnemen aan en reflecteren op praktijksituaties, projecten of discussies waarbij sprake is van spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid, binnen contexten als gezin, school, werk, vrije tijd, (digitale) media en overheid;
- (samen)werken aan oplossingen in situaties waarin spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid voorkomen, zowel op lokaal, nationaal als internationaal niveau;
- reflecteren op de eigen houding, waarden en overtuigingen met betrekking tot verschil en gelijkheid;
- aangaan van dialogen om nieuwe inzichten en perspectieven te verwerven over de spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid, en het bespreken van de dilemma's en uitdagingen die hierbij kunnen ontstaan;
- vergelijken van de eigen ervaringen met spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid die op macro- of mesoniveau kunnen spelen in samenleving en beroep;
- ontwikkelen van vaardigheden om effectief om te gaan met spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid, zoals communicatie, empathie, probleemoplossing en samenwerking, en het toepassen van deze vaardigheden in diverse contexten om veranderingen in de samenleving te bevorderen.

Te denken valt hierbij aan:

- deelname aan een gesprek, dialoog of debat met uitgesproken opvattingen, waar de vrijheid van meningsuiting en respectvolle omgang met anderen kunnen schuren;
- selecteren of waarderen van een prestatie of persoon (zonder anderen te demotiveren) en het leggen van een verband met een prestatie maatschappij;
- het gevoel op basis van onuitgesproken argumenten te worden gepasseerd bij een stage of werkplek en het verband met discriminatie en mogelijke handelingsopties bespreken: wat een persoon of instelling hiertegen kan doen;
- organisatie van evenementen, workshops of bijeenkomsten waarin de thematiek van verschil en gelijkwaardigheid vanuit verschillende invalshoeken wordt verkend;
- het kunnen vinden van relevante instanties, denk bijvoorbeeld aan misbruik op sociale media of ongewenst gedrag op de werkvloer, en anderen daarbij helpen;
- het initiëren en ondersteunen van initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van gelijkwaardigheid, zowel op lokaal als (inter)nationaal niveau.



5 - Standpunt en handelingsmogelijkheden

De student verkent diens standpunten en ontwikkelt handelingsmogelijkheden **bij vraagstukken waar verschil en gelijkwaardigheid op gespannen voet staan** en beschrijft hoe deze standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen om beter te begrijpen hoe verschillende mensen en groepen de spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid ervaren;
- beargumenteren van eigen standpunten bij het zoeken naar evenwicht tussen verschil en gelijkwaardigheid;
- verkennen welke mogelijkheden er zijn om als mens, organisatie, andersoortige groep of samenleving bij te dragen aan gelijkwaardigheid;
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt;
- onderzoeken of en waarom standpunten en handelingsmogelijkheden vallen binnen democratische en rechtsstatelijke principes;
- reflecteren op de eigen achtergrond, waarden en overtuigingen en hoe deze invloed hebben op de eigen perspectieven en standpunten ten aanzien van verschil en gelijkwaardigheid.

Te denken valt hierbij aan:

- oefenen met het ontwikkelen en formuleren van eigen standpunten over manieren van omgaan met verschil en gelijkwaardigheid (bijvoorbeeld in hoeverre is positieve discriminatie wenselijk, hoeveel sociale huurwoningen moeten er zijn in een gemeente en hoe moeten deze worden verdeeld onder doelgroepen en qua locatie);
- afwegen van manieren hoe spanningen tussen verschil en gelijkwaardigheid in concrete situaties op te lossen (bijvoorbeeld differentiëren in premietarieven, wel of niet een numerus fixus instellen bij opleidingen, objectieve matching bij stage);
- herkennen van manieren om minderheidsopvattingen over het voetlicht te brengen (bijvoorbeeld het besluit van een school of werkgever om dialogen over onderwerpen zoals stilteruimte of vrije dagen te stimuleren);
- samen met anderen nadenken hoe verschillende kennisbronnen over een onderwerp te betrekken bij besluiten die raken aan verschil en gelijkwaardigheid;
- oriënteren op handelingsmogelijkheden in situaties waarin vrijheid om te verschillen en gelijkwaardigheid niet vanzelfsprekend zijn (bijvoorbeeld politieke besluiten, jongerenparticipatie op school, werknemersbelangen op stage);
- kunnen aangeven in hoeverre eigen standpunten en handelen, of aangedragen oplossingen voor de spanning tussen verschil en gelijkwaardigheid passen bij democratische waarden als vrijheid, solidariteit, gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid.

4.3 Thema B: Individu en groep

Inhoud van het thema

Dit thema gaat over het idee dat alle burgers zich qua denken en handelen verhouden tot individuele en collectieve belangen. Burgers verschillen in de belangen die ze nastreven en in hoe ze denken over gezamenlijke belangen. Er kunnen spanningen bestaan tussen individuele en collectieve belangen, tussen belangen van burgers onderling en tussen collectieve belangen. Tegelijkertijd kan individuele vrijheid alleen bestaan als ook collectieve waarden zoals solidariteit, sociale cohesie en veiligheid voldoende worden geborgd. Spanningen worden bij uitstek zichtbaar in vraagstukken rond werk, inkomen, onderwijs en sociale zekerheid.

Individen, groepen en samenlevingen wegen in elke context telkens opnieuw individuele en collectieve belangen af. Deze belangen zijn contextafhankelijk (zoals beroep, maatschappij, tijdvak) en spelen op diverse niveaus (individu, groepen, (inter-)nationale gemeenschap). Bewustzijn van deze spanningen kan helpen bij het bedenken en accepteren van afgewogen oplossingen.

Studenten leren verschillende belangen te wegen en daarmee een standpunt in te nemen over wat in bepaalde situaties een passende omgang is met individuele en collectieve belangen.

Het bepalen en borgen van individuele en collectieve belangen gaat niet vanzelf. Burgers, groepen, organisaties en overheden beogen via instituties oplossingen te vinden voor belangentegenstellingen. Verzorgingsstaten zijn een manier om collectieve belangen (als zorg, huisvesting, werkgelegenheid) collectief te organiseren.

Studenten verkennen verschillende belangen en belangentegenstellingen en verschillende manieren waarop geprobeerd wordt daarmee om te gaan, zodat zij daarin ook handelingskeuzes kunnen maken.





1 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe **spanning kan ontstaan tussen individuele en collectieve belangen.**

Het gaat hierbij om:

- welke belangen aan de orde zijn (van mens, dieren, natuur) en dat deze belangen situatieafhankelijk zijn;
- dat mensen en groepen op verschillende manieren voor belangen op kunnen komen;
- welke visies, idealen, waarden (patronen) en besluitvorming (procedures) mogelijk aan deze belangen en belangenafweging ten grondslag liggen;
- dat deze verschillende visies, idealen, waarden kunnen leiden tot debat over welke belangen moeten meewegen;
- dat er spanningen tussen belangen bestaan of kunnen ontstaan;
- dat de uitkomst van belangenafwegingen dilemma's met zich meebrengt en tot ongelijkheid kan leiden, en vaak niet door iedereen rechtvaardig gevonden wordt;
- dat er niet één collectief belang is, maar dat daar altijd discussie over is en strijd over kan zijn.

Te denken valt hierbij aan:

- concrete en voor de student herkenbare illustraties van belangentegenstellingen, die onder meer gaan over arbeid (bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden versus winst), milieu (bijvoorbeeld economie versus gezonde leefomgeving), maatschappelijke diversiteit (bijvoorbeeld woningbezitters versus nieuwkomers op woningmarkt of horenden versus slechthorenden op treinstations) of gezondheid (bijvoorbeeld toegankelijke zorg versus beheersing zorgkosten);
- dat belangen gaan over wie wat wil en krijgt, zoals geld, bezit, kennis, gezondheid, zeggenschap, ruimte of vrijheid;
- herkennen van spanning tussen belangen van mensen met mogelijke verschillende onderliggende visies, idealen en waarden (bijvoorbeeld met betrekking tot volksgezondheid, individuele vrijheid, rijkdom, gelijkwaardigheid, efficiëntie, bestaanszekerheid);
- beredeneren van hoe belangen situatieafhankelijk kunnen zijn (bijvoorbeeld belangen bij hoge huisprijzen bij de verkoop van een huis, maar geen belang bij deze hoge prijzen bij het kopen van een huis of wanneer de WOZ-belastingaanslag komt of belang bij goed materieel voor Defensie, maar ook belang bij lage belastingen, goede zorg en goed onderwijs);
- dat er ongelijkheid bestaat in de mogelijkheden van mensen om invloed te hebben op wat mensen belangrijk vinden (zoals je organiseren, actie en protest), de verdeling van lusten en lasten (zoals NIMBY en freeriders), dat de verschillen in de middelen die mensen hebben belangrijk zijn (zoals wie je kent, wat je weet).



2 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe **overheden en gemeenschappen** via regels omgaan met spanningen tussen individuele en collectieve belangen

Het gaat hierbij om:

- welke (typen) regels er bestaan en dat deze situatieafhankelijk zijn;
- dat regels aan verschillende bronnen worden ontleend en bepaalde belangen meer of minder (kunnen) vertegenwoordigen;
- dat overheden, organisaties (zoals bedrijven of maatschappelijke organisaties) en gemeenschappen (zoals religieuze gemeenschappen of verenigingen) solidariteit kunnen afdwingen of inperken;
- dat overheden, organisaties en gemeenschappen individuele en collectieve vrijheid kunnen stimuleren of belemmeren (positieve vrijheid);
- dat regels freerider-gedrag kunnen aanpakken;
- dat de verzorgingsstaat collectieve belangen organiseert;
- hoe de beperkte aanwezigheid van een supranationale overheid invloed heeft op het kunnen naleven van regels op bovennationaal niveau.

Te denken valt hierbij aan:

- concrete en voor de student herkenbare illustraties van soorten normen, zoals formele en wettelijke normen (bijvoorbeeld regels uit Wegenverkeerswet), informele normen (bijvoorbeeld zitplaats afstaan aan persoon die slecht ter been is) en domeinspecifieke normen (zoals juridische, culturele, economische of beroepsethische);
- de ontwikkeling van normen relateren aan tijd- en plaatsgebondenheid en aan belangen die daarmee meer of minder worden gediend;
- bronnen waaraan normen ontleend zijn, zoals gezinscultuur, schoolregels, beroepsnormen, werkcultuur, godsdienstige uitgangspunten of culturele gewoonten, overheidsbeleid, internationale verdragen;
- hoe normen (wel of niet) uiting geven aan solidariteit met bepaalde (groepen) mensen of met natuur en dieren, zoals regelgeving rondom stiegeld (bijvoorbeeld op plastic flessen), bijstandsuitkering koppelen aan minimumloon, verplichte dierenartsbezoeken in bio-industrie, instellen van ketenverantwoordelijkheid voor bedrijven, maar ook het uiting geven aan minder/geen solidariteit door bijvoorbeeld het niet heffen van belasting op kerosine, strenge regels stellen aan neveninkomsten voor mensen met een bijstandsuitkering;
- dat normen gedrag kunnen ontmoedigen of bevorderen, zodat vrijheid groter of kleiner wordt,

- bijvoorbeeld het verbieden van roken in openbare ruimtes waardoor de vrijheid van mensen die roken kleiner wordt en die van mensen die niet willen meer roken groter, of het inperken van om de solidariteit te versterken, bijvoorbeeld door de verplichting tot inenting om mensen met een kwetsbare gezondheid te beschermen;
- dat de overheid met beleid afdwingt dat belasting betaald wordt voor sociale voorzieningen die een uiting zijn van solidariteit, of een gemeenschap die door sociale druk onderlinge steun afdwingt, zoals soep brengen naar een zieke buurman. En andersom: dat een overheid de nadruk legt op eigen verantwoordelijkheid waardoor overheidssteun niet meer vanzelfsprekend is, en binnen gemeenschappen dat steun binnen bepaalde groepen steun (bijvoorbeeld LHBTIQ+) ontzegd wordt;
- dat bepaalde prestaties of bepaald cultureel kapitaal meer worden gewaardeerd wat tot het meer of minder dienen van bepaalde (groeps)belangen leidt, wat zich vervolgens uit in bijvoorbeeld inkomensverschillen of verschillen in maatschappelijke posities;
- dat een groepsnorm (zoals stoer zijn, familie-eer, heteroseksualiteit, machocultuur) een groepslid kan beperken om het leven naar eigen ideeën in te richten.



3 - Veranderbaarheid

De student onderbouwt hoe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen **in hoe het (tijdelijke) evenwicht tussen individuele en collectieve belangen wordt bepaald** en welke bijdrage (groepen) mensen op die ontwikkelingen hebben (gehad).

Het gaat hierbij om:

- dat verschillende ontwikkelingen (zoals historische, sociale, culturele, politieke, bestuurlijke, juridische, economische, demografische, technologische en ecologische) impact hebben op het evenwicht tussen individuele en collectieve belangen in de samenleving en het beroepsleven;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen geen natuurlijk gegeven zijn, maar zelf ook beïnvloed worden door mensen, organisaties, verenigingen of andere groepen;
- dat burgers, belangengroepen, overheden, bedrijven meer of minder invloed kunnen uitoefenen op de afweging van belangen van individuen en groepen, rond waarden als bestaanszekerheid, vrijheid, gelijkheid, solidariteit en rechtszekerheid;
- dat internationale samenwerking en conflicten een rol spelen bij het vormgeven van het evenwicht tussen individuele en collectieve belangen op wereldschaal.

Te denken valt hierbij aan:

- ontwikkelingen die invloed hebben op de spanning tussen individuele en collectieve belangen, zoals bijvoorbeeld (historisch) impact van industriële revolutie op arbeidsverhouding en sociale klassen; (ecologisch) klimaatverandering en het belang van toekomstige generaties, dieren en natuur; (technologisch) digitalisering en de invloed daarvan op de arbeidsmarkt, privacy en het recht op informatie; (politiek) internationale regelgeving of instituties die bepaalde belangen wel of niet faciliteren (bijvoorbeeld hoe kinderrechten het belang van het kind centraal hebben gesteld of hoe een klimaatakkoord lidstaten verplicht zich in te spannen voor de belangen van de natuur); (demografisch) hoe veranderende leeftijdsopbouw leidt tot nieuwe discussies over pensioensregeling of bescherming van flexibele arbeid;
- het onderzoeken van de rol van sleutelfiguren, sociale bewegingen en belangengroepen bij het bevorderen van veranderingen in wet- en regelgeving en sociale normen bijvoorbeeld het onderzoeken van de bijdragen van Martin Luther King Jr. aan de Amerikaanse burgerrechtenbeweging, of de rol van suffragettes in het verkrijgen van het vrouwenkiesrecht;
- het reflecteren op persoonlijke ervaringen en levensverhalen van mensen die betrokken zijn geweest bij ontwikkelingen, om inzicht te krijgen in de manier waarop individuen en groepen navigeren tussen hun eigen belangen en die van de bredere samenleving;
- inzien hoe burgers maatschappelijke thema's kunnen agenderen en hoe individueel gedrag effect kan hebben op collectieve belangen, bijvoorbeeld je aansluiten bij de vakbonden om belangen van werknemers kracht bij te zetten, of via sociale media vraagstukken onder de aandacht brengen.



4 - Ervaringen

De student verkent (eigen) ervaringen met **en onderneemt activiteiten binnen spanningen tussen individuele en collectieve belangen** en verbindt deze met gebeurtenissen in samenleving en beroep.

Het gaat hierbij om:

- deelnemen aan en onderzoeken van situaties uit de samenleving en het beroepsleven waarin spanningen tussen individuele en collectieve belangen een rol spelen;
- (samen)werken in situaties waarin spanningen tussen individuele en collectieve belangen voorkomen, zowel op lokaal, nationaal als internationaal niveau;
- reflecteren op de eigen houding, waarden en overtuigingen met betrekking tot individuele en collectieve belangen en het verkennen van de invloed hiervan op besluitvormingsprocessen;
- verwerven van nieuwe inzichten over en perspectieven op de spanningen tussen individuele en collectieve belangen en de manier waarop deze worden aangepakt op macro- of mesoniveau;
- vergelijken van de eigen ervaringen met spanningen tussen individuele en collectieve belangen die op macro- of mesoniveau kunnen spelen in samenleving en beroep;
- ontwikkelen van vaardigheden in overtuigen, onderhandelen, beïnvloeden, besluiten en samenwerken om effectief te kunnen navigeren in situaties waar individuele en collectieve belangen een rol spelen.

Te denken valt hierbij aan:

- deelnemen aan gesprek, dialoog of debat waarin belangen schuren, zoals het individuele belang om een hoger salaris of promotie te krijgen en het collectieve belang van bedrijfscontinuïteit;
- opdoen van praktijkervaring binnen een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld als lokale boer of als (kleine) ondernemer, om eigen belangen te verdedigen in de context van (inter)nationale handel;
- interviewen van een zorgverlener die moet omgaan met de spanning tussen individuele en collectieve belangen, denk aan het niet willen uitvoeren van een bepaalde handeling, maar ook vinden dat de cliënt recht heeft op zorg;
- bouwen van een ict-applicatie of adviseren van een organisatie rond het dilemma efficiënte dienstverlening versus het individuele recht op privacy;
- (samen)werken in teamsituaties, zoals in sportverenigingen of bij groepsopdrachten, waarin individuele belangen kunnen worden geïntegreerd in het streven naar gemeenschappelijke doelen.
- onderzoeken van eigen waarden en overtuigingen in een eerder verkende spanning tussen individuele en collectieve belangen;
- kunnen duiden van de (eigen) ervaring door deze in verband te brengen met breder spelende vraagstukken rondom privacy, duurzaamheid of beroepsethische kwesties.



5 - Standpunt en handelingsmogelijkheden

De student verkent diens standpunten en ontwikkelt handelingsmogelijkheden **bij vraagstukken waar individuele en collectieve belangen op gespannen voet staan** en beschrijft hoe deze standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen om beter te begrijpen hoe mensen en groepen de spanningen tussen individuele en collectieve belangen ervaren;
- beargumenteren van eigen standpunten bij het afwegen van individuele en collectieve belangen;
- onderzoeken van behoeften achter belangen (afwegingen) en de mate waarin deze leiden tot overeenkomstige of tegengestelde standpunten;
- verkennen van de mogelijkheden om als individu, organisatie, andersoortige groep, of als samenleving bij te dragen aan solidariteitsvraagstukken;
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt;
- onderzoeken of en waarom standpunten en handelingsmogelijkheden vallen binnen democratische en rechtsstatelijke principes;
- reflecteren op de eigen achtergrond, waarden en overtuigingen en hoe deze invloed hebben op de eigen behoeften en belangenafwegingen.

Te denken valt hierbij aan:

- oefenen met verschillende strategieën om (belangen)conflicten te hanteren, zoals socratische gespreksvoering, representatie, onderhandelen of mediatie;
- beoordelen van situaties uit de actualiteit waarin individuele en collectieve belangen conflicteren, zoals de discussie rondom privacy versus nationale veiligheid of de balans tussen economische groei en milieubescherming;
- het perspectief van anderen innemen door het gebruik van verschillende strategieën zoals cultuureducatie (film, theater), rollenspellen om inzicht te krijgen in belangen van anderen en onderliggende behoeften;
- inzien dat collectieve belangen, zoals betaalbaar openbaar vervoer voor studenten of maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) ten behoeve van mensenrechten, gepaard gaan met solidariteitsvraagstukken;
- afwegen in hoeverre collectieve belangen belangrijker kunnen zijn dan individuele belangen (denk aan de moed te hebben om klokkenluider te zijn, beslissingen te nemen in oorlogssituaties) en vice versa (bijvoorbeeld in de vraag in hoeverre zwartwerken te billijken is, of de afweging tussen in het weekend naar de eerste hulp gaan of wachten tot het spreekuur van de eigen huisarts op maandag);
- samen met anderen nadenken over hoe je bij vraagstukken waar mogelijk conflicterende (individuele en collectieve) belangen een rol spelen verschillende kennisbronnen over een onderwerp kunt betrekken;
- kunnen aangeven in hoeverre een gemaakte belangenafweging recht doet aan democratische waarden, bijvoorbeeld individuele vrijheid, solidariteit, gelijkwaardigheid of verdraagzaamheid.

4.4 Thema C: Maatschappijvisies en maatschappelijke vraagstukken

Inhoud van het thema

Dit thema gaat over de manieren waarop mensen naar de wereld kijken en over dat deze visies mogen verschillen: pluriformiteit is essentieel. Welke vraagstukken aandacht krijgen in een specifieke context, wat er wordt besloten of hoe 'de koek wordt verdeeld' is niet een neutraal gegeven, maar vaak een resultaat van bepaalde maatschappijvisies.

Studenten verkennen maatschappijvisies, mogelijke acties en beleidsmogelijkheden, zodat ze toegerust zijn om op hun eigen manier al dan niet invloed uit te oefenen op het inrichten van de samenleving.



Mensen met verschillende maatschappijvisies maken verschillende afwegingen bij spanningen die in de andere thema's besproken worden, rondom onder meer verschil-gelijkwaardigheid, belangenafwegingen en besluitvorming. Een maatschappijvisie bestaat wanneer er een samenhangende visie is op de weging van verschillende spanningen. Studenten leren maatschappijvisies kennen om zich ertoe te kunnen verhouden en eigen waarden en belangen verder te verkennen. Daarbij ontwikkelen zij inzicht in hoe maatschappijvisies doorwerken in de praktijk.

Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken gaat niet vanzelf. Burgers, groepen, organisaties en overheden beogen bij te dragen aan het vormgeven van de samenleving en een aanpak van maatschappelijke vraagstukken door actie, regelgeving en beleid.



1 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe **vanuit verschillende maatschappijvisies gekeken kan worden naar maatschappelijke vraagstukken en bijbehorende oplossingsrichtingen.**

Het gaat hierbij om:

- wat dominante maatschappijvisies zijn en wat de kern van deze visies is;
- dat waarden en normen vanuit deze visies en onderliggende mensbeelden uiteen kunnen lopen, waardoor debat en conflict kan ontstaan over oplossingsrichtingen;
- hoe deze visies herkenbaar zijn in de dagelijkse praktijk (wetgeving, beroep, beleid, politieke opvattingen, leefstijl van bepaalde groepen);
- welke thema's door deze visies onderbelicht blijven en welke thema's door deze visies meer en minder nadruk krijgen.

Te denken valt hierbij aan:

- concrete en voor de student herkenbare illustraties van maatschappelijke vraagstukken die gaan over bijvoorbeeld arbeid (bijvoorbeeld inkomensverdeling, toegang tot sociale voorzieningen, goede arbeidsomstandigheden), milieu (bijvoorbeeld afval en recycling, milieuvervuiling, klimaat), maatschappelijke diversiteit (bijvoorbeeld emancipatie van achterblijvende groepen, sociale uitsluiting en discriminatie) of gezondheid (bijvoorbeeld gezond leven, medisch-ethische kwesties);
- hoe maatschappijvisies (bijvoorbeeld politieke ideologieën als socialisme, liberalisme, confessionalisme; levensbeschouwelijke opvattingen als humanisme, christendom, islam, boeddhisme, et cetera.) tegen deze voorbeeldgevallen aankijken, en waarom en welke oplossingen vanuit deze visies naar voren komen (bijvoorbeeld meer individuele of collectieve verantwoordelijkheid van mensen, meer of minder overheidsingrijpen);
- of en hoe deze visies voorkomen in de dagelijkse praktijk van beleid (bijvoorbeeld of de overheid uitkeringsgerechtigden middelen geeft), wetgeving (bijvoorbeeld of de wet voldoende of kwalitatieve klimaatmaatregelen bevat), politieke opvattingen (bijvoorbeeld hoe confessionele partijen denken over homo-emancipatie) en leefstijl (bijvoorbeeld wie bepaalt over gezondheids- en medisch-ethische kwesties).



2 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe **actie, beleid en regelgeving beogen bij te dragen aan (deel)oplossingen van maatschappelijke vraagstukken.**

Het gaat hierbij om:

- hoe maatschappelijke vraagstukken herkend worden in de dagelijkse (beroeps)praktijk;
- door wie, waar en hoe maatschappelijke vraagstukken worden geagendeerd;
- hoe beleid, regelgeving en acties gekozen worden om geagendeerde vraagstukken proberen op te lossen;
- hoe de inhoud van regelgeving, beleid en acties beoogt bij te dragen aan een (deel)oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk;
- hoe beoogd beleid, beoogde regelgeving en acties, maar ook de neveneffecten ervan, in de praktijk herkenbaar zijn.

Te denken valt hierbij aan:

- concrete en voor de student herkenbare illustraties van actie, wetgeving en beleid gericht op oplossingen van maatschappelijke vraagstukken, die gaan over bijvoorbeeld arbeid (inkomensverdeling, toegang tot sociale voorzieningen, goede arbeidsomstandigheden), milieu (afval en recycling, milieuvervuiling, klimaat), maatschappelijke diversiteit (emancipatie van achterblijvende groepen, sociale uitsluiting en discriminatie) of gezondheid (gezond leven, medisch-ethische kwesties);
- acties gericht op beïnvloeding van maatschappelijke initiatieven of (voorgenomen) beleid en regelgeving, zoals overleg, advies, demonstratie, petitie, internetacties, maatschappelijk verantwoord ondernemen en challenges (zoals de world solar challenge);
- hoe in hoofdlijnen de inhoud van (internationale) wetgeving of (internationaal) beleid in deze voorbeeldgevallen werkt ten behoeve van beoogde oplossingen zoals bijvoorbeeld het tegengaan van discriminatie, eerlijke verdeling van inkomens, bestaanszekerheid, gezonde bevolking of het tegengaan van milieuproblemen;
- mogelijke (neven)effecten zoals het bereiken van genoemde oplossingen, maar ook regeldruk, ongelijke behandeling van groepen in de samenleving (denk aan de toeslagenaffaire), meer of minder controle (en daarmee meer of minder vrijheid).



3 - Veranderbaarheid

De student onderbouwt hoe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen **in hoe maatschappijvisies en maatschappelijke ordeningen vorm krijgen** en welke bijdrage (groepen) mensen op die ontwikkelingen hebben (gehad).

Het gaat hierbij om:

- dat studenten verschillende typen ontwikkelingen (zoals historische, sociale, culturele, politieke, bestuurlijke, juridische, economische, demografische, technologische en ecologische) kunnen verbinden aan de ontwikkeling van maatschappijvisies en maatschappelijke ordeningen;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen geen natuurlijk gegeven zijn, maar zelf ook beïnvloed worden door mensen, organisaties of andersoortige groepen;
- dat studenten diverse (in)formele maatschappelijke ordeningen herkennen;
- hoe maatschappelijke ontwikkelingen gevolgen hebben voor maatschappelijke ordeningen in contexten zoals gezin, school, werk, (digitale) media, religie, overheid of internationale instituties.

Te denken valt hierbij aan:

- ontwikkelingen zoals (historische) gevolgen van de industrialisatie op het klimaatprobleem; (juridisch) vrouwenrechten; (technologisch) effecten van medische technologie op omgaan met levensende; (demografisch) effecten van leeftijdsopbouw op sociale zekerheid; (sociaal) veranderende kijk op rolverdeling tussen man en vrouw; (economisch) eigen inzet, inzet van vakbond, inzet sociale bewegingen voor arbeidsomstandigheden;
- gevolgen van ontwikkelingen voor de inrichting van instituties zoals bijvoorbeeld: (sociaal) de wijze waarop het standaardgezin vorm krijgt; (technologisch) gevolgen van digitalisering op werkinhoud; (politiek-bestuurlijk) effecten van regelgeving voor sociale media;
- manieren waarop de samenleving geordend kan worden, zoals via informele normen, afspraken, sancties, formele normen en handhaving, evenals de beperkingen van de mogelijkheid om de samenleving te ordenen (bijvoorbeeld in geval van onbedoelde gevolgen);
- de relatie tussen veranderende verhouding tussen markt-overheid en de impact daarvan op maatschappijvisies, en vice versa;
- de impact van veranderingen in het medialandschap: culturele uitingen, omgangsvormen, waarden en daarmee maatschappijvisies;
- manieren waarop individuen als de student en groepen in de samenleving zelf aan deze ontwikkelingen (kunnen) bijdragen, bijvoorbeeld door middel van (politiek-bestuurlijk) medezeggenschap uitvoeren, stemmen; (sociaal) eigen visie op (on)gelijkheid tussen mensen formuleren, een bepaalde leefstijl aannemen; (technologisch) maatregelen nemen voor (eigen) sociale mediagebruik.



4 - Ervaringen

De student verkent (eigen) ervaringen met **verschillende maatschappijvisies en maatschappelijke ordeningen** en verbindt deze met gebeurtenissen in samenleving en beroep.

Het gaat hierbij om:

- deelnemen aan en onderzoeken van situaties uit de samenleving en het beroepsleven waar maatschappijvisies bestaan, van elkaar verschillen en botsen;
- samenwerken met anderen (zoals medestudenten, professionals, belanghebbenden en beleidsmakers) om gezamenlijk oplossingsrichtingen voor maatschappelijke vraagstukken te verkennen, te ontwikkelen en te beargumenteren;
- reflecteren op de eigen waarden, overtuigingen en visie op maatschappelijke vraagstukken en hoe deze overeenkomen met of verschillen van andere maatschappijvisies;
- aangaan van dialogen om nieuwe perspectieven en inzichten te verwerven over verschillende maatschappijvisies en (de werking van) maatschappelijke ordeningen;
- ontwikkelen van vaardigheden in communiceren, overtuigen en samenwerken om effectief te kunnen navigeren in situaties waar maatschappijvisies en maatschappelijke ordeningen een rol spelen.

Te denken valt hierbij aan:

- deelnemen aan een gesprek, dialoog of debat over maatschappelijke vraagstukken waarin verschillende maatschappijvisies en ordeningen aan bod komen, zoals wie draagt wanneer (onder andere financiële) verantwoordelijkheid, welke groepen hebben recht op (financiële) ondersteuning (bijvoorbeeld studenten), en bijvoorbeeld vraagstukken over ethische aspecten (bijvoorbeeld bij technologiegebruik in het onderwijs);
- bijdragen aan een discussie over een na te streven (persoonlijke) levensstijl en vitaliteit, en de relatie tussen deze wensen en bijvoorbeeld opvattingen over de hoogte van belastingen op verschillende producten (zoals alcohol, suiker, groenten en fruit);
- bijdragen aan activiteiten (zoals sport, kunst en cultuur, praktische filosofie, levensbeschouwing) en de relatie tussen de mate van gebruik van voorzieningen en bijvoorbeeld opvattingen over de inrichting van leefomgeving of woonlocatie;
- meelopen met bijvoorbeeld een gemeenteraadslid of een werkgever en bevragen hoe maatschappijvisies of regels invloed kunnen hebben op bijvoorbeeld onderwijskansen, inspraak voor burgers of inspraak tijdens stages, arbeidsomstandigheden en de invloed van de CAO;
- bespreken van de betekenis van digitale en technologische ontwikkelingen, zoals ongelijke toegang tot technologie en digitale vaardigheden voor alle burgers;
- onderzoeken waar (eigen) standpunten, waarden, overtuigingen kunnen conflicteren, zoals in de keuze tussen visies op autonomie en toegankelijkheid van anticonceptie, en het verband met de kijk op seksualiteit in de maatschappij en hoe deze zich door de tijd heen ontwikkelt;
- overwegen van collectieve acties, zoals het organiseren van een project waarbij studenten een maatschappelijk vraagstuk aanpakken vanuit verschillende maatschappijvisies, om te ervaren hoe de verschillende visies de aanpak en oplossingen beïnvloeden;
- experts interviewen over digitale intimidatie of chantage (na diefstal van persoonsgegevens) en het verband met (AVG-)wetgeving;
- het kunnen duiden van de (eigen) ervaring met oriënteren op waarden, overtuigingen en visie (door bijvoorbeeld te reflecteren op ervaringen met exposing of afpersing na diefstal van persoonlijke gegevens) en deze in verband te brengen met bijvoorbeeld de implementatie van (AVG-)wetgeving of de rol van verschillende media in (des)informatie.



5 - Standpunt en handelingsmogelijkheden

De student verkent diens standpunten en ontwikkelt handelingsmogelijkheden **ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken en oplossingsrichtingen** en beschrijft hoe deze standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen om beter te begrijpen hoe maatschappelijke vraagstukken en oplossingsrichtingen mensen en verschillende groepen in de samenleving kunnen beïnvloeden;
- beargumenteren van eigen standpunten over maatschappelijke vraagstukken en oplossingsrichtingen;
- onderzoeken welke concrete mogelijkheden er zijn om als mens binnen en buiten het beroep bij te dragen aan het vormgeven van de samenleving met aandacht voor (gedeelde) belangen, waarden en doelen;
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt;
- reflecteren of en waarom ordeningen, oplossingen en handelingsmogelijkheden binnen democratische en rechtsstatelijke principes vallen;
- reflecteren op de eigen achtergrond, waarden en overtuigingen en hoe deze invloed hebben op de ervaren verantwoordelijkheid en handelingsmogelijkheden voor het bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken.

Te denken valt hierbij aan:

- oefenen met het ontwikkelen en formuleren van eigen standpunten over vraagstukken zoals: wie heeft recht op studiefinanciering, in hoeverre is inkomensongelijkheid gerechtvaardigd, moeten zelfstandigen zonder personeel worden beschermd door regelgeving, wanneer moeten mensen tegen zichzelf beschermd worden door bijvoorbeeld een rookverbod en wanneer is er sprake van ondraaglijk lijden en is euthanasie gerechtvaardigd?
- inleven in het perspectief van belanghebbenden bij het zoeken naar een oplossingsrichting voor een maatschappelijk vraagstuk dat zich in meerdere contexten kan voordoen, zoals op school, thuis, op het werk of in sociale groepen (bijvoorbeeld in hoeverre moet elektrisch rijden gestimuleerd worden en hoe gezond moet een schoolkantine zijn);
- innemen van een positie wanneer eigen standpunten conflicteren met de (beleids)praktijk, zoals bij het gebruik van illegale software om studiekosten te verminderen, of rond goedkope maar milieubelastende producten, of bij de wens tot meer vaderschapsverlof dan de regels voorschrijven;
- verkennen van handelingsmogelijkheden van een individu, zoals belasting betalen, scholing, lid worden van de vakbond, medezeggenschap uitoefenen, juridische stappen ondernemen;
- handelingsmogelijkheden van groepen, zoals actievoeren, stemmen, (sociale) media-acties;
- overwegen van collectieve acties, zoals het organiseren van een staking tegen verhoogde studiekosten, het lanceren van een online petitie om aandacht te vragen voor geestelijke gezondheid, deelnemen aan een klimaatmars, je stem uitbrengen bij verkiezingen;
- een actieve rol spelen of participeren bij maatschappelijke ontwikkelingen, vormen van vrijwilligerswerk of het mede vormgeven aan maatschappelijke ordeningen, zoals het lid worden van een actiegroep, een school- of buurtcommissie, of binnen de beroepscontext bijvoorbeeld ethisch hacken;
- het democratisch en rechtsstatelijke gehalte van deze acties, bijdragen en oplossingsrichtingen beoordelen, bijvoorbeeld of stakingen geoorloofd zijn, hoe burgerlijke ongehoorzaamheid te beoordelen is, of een rechter een uitspraak kan/moet doen.

4.5 Thema D: Macht en besluitvorming

Inhoud van het thema

Dit thema gaat over de manieren waarop machtsverhoudingen en belangen een rol spelen bij (mede)zeggenschap en besluitvorming in de samenleving. Machtsbronnen van individuen en groepen beïnvloeden de mate waarin hun belangen worden meegewogen bij besluitvorming. Bij besluitvormingsprocessen spelen macht, belangen en waarden altijd een rol.

De vormgeving van (mede)zeggenschap en besluitvorming kent spanningen, zoals meerderheidsbelangen-minderheidsbelangen, snelheid-draagvlak en vrijheid-gelijkheid. De democratische rechtsstaat is een kader dat rechtvaardige besluitvorming probeert mogelijk te maken. Er bestaan verschillende manieren om een democratische rechtsstaat in te richten.

Studenten leren spanningen rond macht, (mede)zeggenschap en besluitvorming kennen, om hier een standpunt over in te nemen en af te wegen wat (on)rechtvaardig is.

In de dagelijkse praktijk kan zichtbaar zijn hoe macht uitgeoefend wordt en hoe besluitvorming op verschillende manieren geordend is. Veelal is macht ongelijk verdeeld.

Studenten verkennen verschillende vormen van macht, (mede)zeggenschap en besluitvorming en wegen eigen machtsbronnen af om al dan niet invloed uit te oefenen op het inrichten van de samenleving.





1 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe (mede)zeggenschap en besluitvorming in verschillende situaties vormkrijgen, welke belangen deze weerspiegelen en welke voor- en nadelen aan deze vormgeving verbonden zijn.

Het gaat hierbij om:

- hoe machtsverhoudingen en belangen een rol spelen bij (mede)zeggenschap en besluitvorming in onder meer beroep en samenleving;
- welke argumenten gebruikt worden tegen of voor democratische en rechtsstatelijke vormen van besluitvorming, (mede)zeggenschap en machtsuitoefening;
- hoe (mede)zeggenschap en besluitvorming georganiseerd kunnen worden binnen alledaagse contexten (gezin, school, werk, vrije tijd);
- welke vormen van besluitvorming (zoals consensusvorming, meerderheidsbesluitvorming, deliberatie) voorkomen en welke voor- en nadelen deze kunnen hebben;
- welke argumenten worden gebruikt voor het legitimeren van andere vormen van besluitvorming, zoals in aristocratie, autocratie, theocratie, fascisme, communisme, anarchisme.

Te denken valt hierbij aan:

- concrete en voor de student herkenbare illustraties van (mede)zeggenschap en besluitvorming die gaan over onder meer arbeid (bijvoorbeeld inkomensverdeling, toegang tot sociale voorzieningen, goede arbeidsomstandigheden), milieu (bijvoorbeeld afval en recycling, milieuvervuiling, klimaat), maatschappelijke diversiteit (bijvoorbeeld emancipatie van achterblijvende groepen, sociale uitsluiting en discriminatie) of gezondheid (bijvoorbeeld gezond leven, medisch-ethische kwesties);
- hoe in deze voorbeeldgevallen machtsverhoudingen en belangen een rol spelen bij de (mede)zeggenschap en besluitvorming, bijvoorbeeld door informatie, traditie, charisma, fysieke kracht, overtuigingskracht (bij kleinere groepen als vergaderingen of peer groups), door definitiemacht (media en wetenschap informeren over de ernst van maatschappelijke problemen);
- hoe in deze voorbeeldgevallen (mede)zeggenschap en besluitvorming plaatsvinden, bijvoorbeeld in scholen door bestuur, studentenraden en medezeggenschapsorganen; in een beursgenoteerd bedrijf, zoals Shell (directie neemt beslissingen waar aandeelhouders invloed op hebben) of bij een vereniging, zoals Vereniging Milieudefensie (democratische rechtsvorm voor leden) of een stichting, zoals Stichting Natuur en Milieu (rechtsvorm met alleen een bestuur); in het bijzonder bij democratisch tot stand gekomen (inter)nationale overheden of organisaties, met aandacht voor bijvoorbeeld stemprocedures, afvaardiging, consensusvorming, meerderheidsbesluitvorming, deliberatie;



1 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen hoe **(mede)zeggenschap en besluitvorming in verschillende situaties vormkrijgen, welke belangen deze weerspiegelen en welke voor- en nadelen aan deze vormgeving verbonden zijn.**

- voordelen van rechtsstatelijke en democratische vormen van besluitvorming en machttuitoefening zijn bijvoorbeeld dat burgers: inspraak hebben op de machtsuitoefening (bijvoorbeeld bij inspraak in de studentenraad), in principe tegen overmatige machtsuitoefening door de overheid beschermd zijn (bijvoorbeeld de aantasting van de privacy), met een beroep op de organisaties en overheden kunnen proberen hun recht te halen bij onafhankelijke rechters (bijvoorbeeld bij ontslag), als gelijk worden gezien mede door bureaucratie (bijvoorbeeld in het geval van uiteenlopende leefstijlen), beschermd worden tegen willekeur van overheden of organisaties (bijvoorbeeld bij ontslagprocedures);
- nadelen van rechtsstatelijke en democratische vormen van medezeggenschap en besluitvorming zijn bijvoorbeeld omslachtigheid door bureaucratie (bijvoorbeeld door veel wetgeving), langdurige of onbillijke procedures (bijvoorbeeld in een rechtszaak), compromissen (bijvoorbeeld bij een compromis over inkomensverdeling), veel overleg (bijvoorbeeld over de inrichting van een landschap);
- overwegingen om (mede)zeggenschap en besluitvorming ondemocratisch te organiseren, zoals efficiëntie, benodigde kennis/expertise is niet bij iedereen aanwezig, risico's van openbare informatie (in relatie tot privacy en veiligheid) of bescherming van minderheden.



2 - Kennis

De student onderbouwt met voorbeeldgevallen **hoe macht zich manifesteert en kan worden begrensd door democratische en rechtsstatelijke principes.**

Het gaat hierbij om:

- toegang tot machtsbronnen en hoe dit leidt tot toegang tot (mede)zeggenschap en besluitvorming voor individuen, organisaties en andersoortige groepen;
- democratische principes die de macht begrenzen, zoals regelmatig vrije en geheime verkiezingen, collectieve en meerderheidsbesluitvorming, volksvertegenwoordiging, gelijkheid van burgers, vrijheid van media, vrijheid van gedachten en integriteit van het lichaam;
- rechtsstatelijke principes die de macht begrenzen, zoals grondrechten, trias politica, legaliteitsbeginsel;
- de mate waarin de werking van deze principes - nationaal en internationaal - herkenbaar is in contexten zoals gezin, school, werk, vrije tijd, media en overheid.

Te denken valt hierbij aan:

- concrete en voor de student herkenbare illustraties van toegang tot machtsbronnen, zoals onderwijs (denk aan Cito-advies), inkomen (denk aan stagevergoeding, minimumloon), cultureel en sociaal kapitaal (denk aan achtergrond ouders en kennissen), gezondheid (denk aan leefbaarheid van woongebieden), toegang tot juridische voorzieningen (denk aan taalbeheersing); en hoe dit leidt tot ongelijke toegang tot (mede) zeggenschap en besluitvorming;
- hoe democratische principes de macht begrenzen, bijvoorbeeld regelmatig vrije en geheime verkiezingen bij de gemeenteraad of voor het bestuur van een sportclub, meerderheidsvorming in de Tweede Kamer of in de mr, volksvertegenwoordiging in de EU of een provincie, stemprocedures waar dezelfde regels voor kiesgerechtigden gelden, journalistieke vrijheid en vrijheid van meningsuiting;
- hoe rechtsstatelijke principes de macht begrenzen, bijvoorbeeld de toepassing van grondrechten (gelijke behandeling in gelijke gevallen, ook op de werkvloer), trias politica in het dagelijkse functioneren van de overheid (bijvoorbeeld burgers hebben het recht om bezwaar te maken tegen overheidsbesluiten zoals bij boskap of gasboringen en kunnen naar een onafhankelijke (bestuurs)rechter stappen; de overheid kan niet zomaar de (grond)wet veranderen omdat hier procedures voor gelden), het legaliteitsbeginsel bij (milieu)vraagstukken (bijvoorbeeld de overheid moet zich aan de stikstofregels houden).



3 - Veranderbaarheid

De student onderbouwt hoe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen **in vormen van macht en besluitvorming** en welke bijdrage (groepen) mensen op die ontwikkelingen hebben (gehad).

Het gaat hierbij om:

- dat studenten verschillende typen ontwikkelingen (zoals historische, sociale, culturele, politieke, bestuurlijke, juridische, economische, demografische, technologische en ecologische) kunnen verbinden aan vormen van macht en besluitvorming;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen geen natuurlijk gegeven zijn, maar zelf ook beïnvloed worden door mensen, organisaties of andersoortige groepen;
- dat het karakter van machtsuitoefening en besluitvorming verandert over tijd en plaats;
- dat vormen van macht en besluitvorming uitingen zijn van hoe rechtsstatelijke en democratische principes opgevat worden en in de praktijk benadrukt worden.

Te denken valt hierbij aan:

- ontwikkelingen zoals (historisch) de gevolgen van de opkomst van massabewegingen in de negentiende eeuw voor grondrechten en democratie; (politiek-bestuurlijk) de rol van Europese integratie bij vorming van grondrechten als in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; (demografisch) de samenhang tussen de babyboomgeneratie en de roep om meer inspraak; (sociaal) de emancipatie van bepaalde groepen; (economisch) gevolgen van artificial intelligence op dienstverlening van bedrijven; (technologisch) digitalisering van de overheid en de gevolgen voor toegang tot informatie; (ecologisch) klimaatverandering en toegang tot besluitvorming van jongere generaties;
- de gevolgen van deze ontwikkelingen op machtsuitoefening en besluitvorming, bijvoorbeeld bij bedrijven (meer inspraak), bij de overheid (de wens voor de invoering van een referendum), in het gezin (democratische opvoedingsstijl);
- steeds veranderende voorstellen om democratische en rechtsstatelijke principes aan te passen, bijvoorbeeld meer of minder inperkingen van de rechterlijke macht, meer of minder democratische betrokkenheid van burgers bij organisaties of gemeentelijke plannen, meer of minder inperkingen van grondrechten als vrijheid van meningsuiting;
- manieren waarop individuen als de student en groepen in de samenleving zelf aan deze ontwikkelingen (kunnen) bijdragen zoals bijvoorbeeld (politiek-bestuurlijk) medezeggenschap bepleiten, Europese integratie wel/niet ondersteunen; (sociaal) bereidheid tonen tot inclusief gedrag; (economisch) voor andere arbeidsomstandigheden strijden.



4 - Ervaringen

De student verkent (eigen) ervaringen met **vormen van macht en besluitvorming** en verbindt deze met gebeurtenissen in samenleving en beroep.

Het gaat hierbij om:

- deelnemen aan en reflecteren op persoonlijke ervaringen met macht en besluitvorming in verschillende contexten, zoals op school, thuis, op het werk en in sociale groepen;
- deelnemen aan en reflecteren op praktijksituaties, projecten of discussies waarbij macht en besluitvorming een rol spelen, binnen contexten als gezin, school, werk, vrije tijd, (digitale) media en overheid;
- (samen)werken met anderen in situaties waarin beslissingen worden genomen en macht wordt uitgeoefend;
- gezamenlijk verkennen en ontwikkelen van oplossingsrichtingen voor (maatschappelijke) vraagstukken gerelateerd aan macht en besluitvorming;
- reflecteren op de eigen machtsbronnen en hoe deze zijn ingezet om verandering binnen het werk of in de samenleving te bevorderen;
- vergelijken van de eigen ervaringen met vormen van macht en besluitvorming die op macro- of mesoniveau kunnen spelen in samenleving en beroep;
- ontwikkelen van vaardigheden in onderhandelen, overtuigen, besluiten en samenwerken om te kunnen navigeren in situaties waar macht en besluitvorming een rol spelen.

Te denken valt hierbij aan:

- deelnemen aan gesprek, dialoog of debat over verschillende vormen van macht, inspraak en besluitvorming rond maatschappelijke vraagstukken over thema's zoals studiefinanciering, inspraak van landelijke studentvakbonden, hoe de medische zorg en jeugdzorg worden georganiseerd, smart cities en data van burgers die via de overheid door bedrijven worden verzameld (privacy);
- opdoen van praktijkervaring over hoe macht en besluitvorming kunnen worden vormgegeven zoals deelnemen aan studentenraden of projecten waarbij de student samenwerkt met anderen om beslissingen te nemen en invloed uit te oefenen op hun omgeving, met aandacht voor de ethische aspecten en gevolgen van de impact van deze beslissingen;
- onderzoeken wat het eigen standpunt op macht en besluitvorming is in verschillende contexten zoals (in) formele besluitvormingsprocessen in organisaties, op stage of in het werk of bij maatschappelijke vraagstukken;
- reflecteren op conflicten (bijvoorbeeld op de werkvloer) en het herkennen welke (in)formele gezagsverhoudingen hierbij een rol spelen, zoals over werkdruk en welzijn van medewerkers, arbeidsomstandigheden, diversiteitsvraagstukken, strategie van het bedrijf en inspraak van de ondernemingsraad of professionele autonomie;
- deelnemen aan bijvoorbeeld het verenigingsleven en andere activiteiten op het gebied van sport, muziek, theater, vrijwilligerswerk en herkennen hoe in die contexten representatie en (in)formele besluitvormingsprocessen verlopen;
- bijdragen aan een discussie over eigen gebruik van (sociale) media en het herkennen van beïnvloeding door nieuws, algoritmen en de macht die bedrijven hierop uitoefenen;
- kunnen duiden van de (eigen) ervaring met macht en besluitvorming door deze in verband te brengen met de manier waarop formele macht- en gezagsstructuren zijn georganiseerd en hoe bepaalde (groepen) mensen machtsmiddelen (als fysieke of retorische kracht) inzetten in samenleving en beroep.



5 - Standpunt en handelingsmogelijkheden

De student verkent diens standpunten en ontwikkelt handelingsmogelijkheden **bij het uitoefenen van macht en invloed ten aanzien van besluitvorming** en beschrijft hoe deze standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen in besluitvorming door te luisteren naar en ruimte te bieden voor verschillende standpunten;
- verkennen welk soort dilemma's zich bij de uitoefening van macht en de vormgeving van besluitvorming kunnen voordoen;
- onderzoeken welke concrete mogelijkheden er zijn om als mens binnen en buiten het beroep invloed uit te oefenen op besluitvorming met aandacht voor gedeelde belangen, waarden en doelen;
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt;
- reflecteren of en waarom diens standpunten en handelingsmogelijkheden democratisch en rechtsstatelijk zijn;
- reflecteren op de eigen achtergrond, waarden en overtuigingen en hoe deze invloed hebben op de ervaren machtsbronnen en handelingsmogelijkheden bij besluitvorming.

Te denken valt hierbij aan:

- oefenen met verschillende rollen die ingenomen kunnen worden rond besluitvormingsprocessen, zoals een agenderende rol (denk aan handtekeningenactie of gesprek verzoeken met bestuurders), een faciliterende rol (denk aan een ontmoeting tussen betrokkenen faciliteren), een activistische rol (denk aan demonstreren, prikacties uitvoeren) of een onderzoekende rol (denk aan het verzamelen van feiten en meningen vanuit verschillende perspectieven);
- verschillende standpunten en perspectieven verkennen door het gebruik van verschillende strategieën zoals cultuureducatie (film, theater), rollenspellen, dialoog of debat;
- herkennen dat machtsuitoefening en besluitvorming gepaard kunnen gaan met dilemma's, zoals bepalen wie meedoet bij het nemen van besluiten, welke belangen (lokaal, mondiaal, mensen, dieren/natuur) meegenomen moeten worden, in hoeverre er noodzaak is tot snel handelen ten koste van inspraak/draagvlak, in hoeverre besluitvorming representatief of expertgedreven moet zijn en in hoeverre er ruimte is voor objectiviteit en nuance ten opzichte van de waan van de dag;
- beoordelen van situaties uit de actualiteit waarin machtsposities een rol spelen en besluitvorming beïnvloeden, waarbij bijvoorbeeld sprake is van lobby, media-invloed, focus op regels, of (on)mogelijkheden tot tegenspraak;
- afwegen in hoeverre studenten machtsbronnen hebben en deze willen inzetten, zoals kennis van (arbeids)rechten en of deze juridisch afdwingen of kennis van inspraakmogelijkheden en of zich daar actief voor willen inzetten;
- kunnen aangeven in hoeverre de beoogde machtsbronnen, besluitvormingsprocedure en inhoudelijke besluiten passen bij democratische waarden als individuele vrijheid, solidariteit, gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid.



5. Examinering van burgerschapsonderwijs

In de huidige situatie moeten mbo-studenten voor burgerschap voldoen aan een inspanningsverplichting om een diploma te behalen, maar zij hoeven daarvoor geen instellingsexamen en/of centraal examen af te leggen.

Uit onderzoek blijkt dat de huidige inspanningsverplichting voor burgerschapsonderwijs in de praktijk bijdraagt aan vrijblijvendheid bij mbo-instellingen, onderwijsteams, docenten en studenten.

De kwaliteit van het burgerschapsonderwijs en de beoordeling van de studenten is sterk persoonsafhankelijk en dat werkt in de hand dat er grote verschillen zijn tussen en binnen mbo-instellingen. In dit hoofdstuk geven we een toelichting op ons advies om burgerschapsonderwijs te examineren in het mbo. Ook gaan we in op aandachtspunten en gevolgen bij de voorgestelde wijziging.

Advies: examineer burgerschapsonderwijs in het mbo

In het huidige EKB WEB is artikel 3, lid 3 “Het examen bestaat voor ieder onderdeel van een beroepsopleiding uit een instellingsexamen of een centraal examen dan wel beide” voor burgerschapsonderwijs niet van toepassing. De expertgroep adviseert om deze uitzonderingspositie voor burgerschap op te heffen. Het is belangrijk dat studenten eerlijke kansen krijgen om hun burgerschapscompetenties, -waarden en -handelingsopties verder te kunnen ontwikkelen en oefenen. Dat is nu niet het geval. Hier ligt een belangrijke opdracht voor mbo-instellingen, waar we in hoofdstuk 6 verder op ingaan.

We zijn van mening dat daarnaast het examineren van burgerschapsonderwijs nodig is om een inhoudelijke en kwalitatieve gemeenschappelijke basis te leggen onder het burgerschapsonderwijs in het mbo. Het schept duidelijkheid over de eisen die voor alle studenten gelden. Voor studenten, docenten en bestuurders is het een signaal dat burgerschapsonderwijs belangrijk is en gelijkwaardig aan andere generieke onderdelen van de beroepsopleiding. Examinering zal een impuls geven aan de professionalisering van burgerschapsdocenten en aan de kwaliteit van het onderwijs en de inzet van studenten. We realiseren ons dat examinering voor veel mbo-instellingen een grote impact zal hebben – zie verderop in dit hoofdstuk – en ook kan leiden tot een verzwaring voor studenten.

Daar staat tegenover dat studenten ook gebaat zijn bij een betere kwaliteit van onderwijs en dat examinering hen een steviger positie geeft om de school aan te spreken bij eventuele klachten over deze kwaliteit.

Instellingsexamen

In het mbo bestaat het examen voor een onderdeel van een beroepsopleiding uit een instellingsexamen, een centraal examen, of beide. We adviseren dat mbo-studenten voor burgerschapsonderwijs een instellingsexamen gaan afleggen. Een instellingsexamen geeft scholen en teams de keuzevrijheid om examineringsvormen te kiezen die het beste aansluiten op de onderwijsvisie, opleiding of doelgroep. Dit in tegenstelling tot de centrale examens, waarbij de vorm en inhoud landelijk voor alle mbo-scholen gelijk zijn.

Een instellingsexamen zou kunnen bestaan uit een portfolio-examen, een schriftelijke toets, een presentatie, een criteriumgericht interview – of een combinatie daarvan. Hierbij kan ook de praktijk een rol krijgen, in de beroepscontext of in de vorm van maatschappelijke activiteiten. Te denken valt bijvoorbeeld aan maatschappelijke diensttijd of andere activiteiten in de sfeer van vrijwilligerswerk. Een variatie aan mogelijke examineringsvormen past bij de aard van burgerschapsonderwijs, waarbij onder andere kennis, vaardigheden en participatie een rol spelen.

Instellingen en teams kunnen kiezen of ze examens inkopen of zelf examens willen ontwikkelen, eventueel samen met andere scholen.

Examineren in relatie tot kennis, vaardigheden, houdingen en waarden

Voor burgerschapsonderwijs zijn kennis, vaardigheden en houdingen van belang. De formulering van de kwalificatie-eisen (zie hoofdstuk 4 van dit advies) die het inhoudelijk kader bieden voor de examinering, faciliteert dat vormen van examinering worden ingezet die op al deze aspecten zijn gericht. De keuze voor de in te zetten vormen van examinering is aan het onderwijs zelf, binnen de randvoorwaarde dat de kwalificatie-eisen worden afgedekt.

Eerder is aangegeven dat de expertgroep van mening is dat van studenten niet kan worden geëist dat zij bepaalde waarden, zoals de democratische waarden vrijheid, gelijkheid en solidariteit, onderschrijven en bepaalde houdingen aannemen. Hieruit vloeit voort dat studenten hierop bij de examinering niet kunnen worden beoordeeld, want dan zouden zij kunnen zakken voor het examen als ze deze waarden niet onderschrijven. Van mbo-scholen mag wel worden verwacht dat zij de democratische waarden onderschrijven, dat zij stimuleren dat studenten respect voor deze waarden tonen, en dat dit tot uitdrukking komt in het curriculum en in de schoolcultuur (zie hoofdstuk 6).

Recht doen aan de heterogeniteit van de mbo-sector

Het mbo is een heterogene sector met een breed palet aan opleidingen, verschillend naar opleidingsniveau (entree, niveau 2, 3 en 4), opleidingsduur, leerweg (bol en bbl) en sector. Ook de studentenpopulatie is zeer divers, bijvoorbeeld wat betreft vooropleiding, culturele achtergrond en leeftijd. De meeste mbo-studenten komen rechtstreeks uit het voortgezet onderwijs, maar er is ook een substantiële groep volwassen studenten, doorgaans in de bbl. De expertgroep is van mening dat een instellingsexamen voor burgerschap voor alle mbo-studenten moet gelden en dat het wenselijk en mogelijk is om in onderwijs en beoordeling recht te doen aan de verscheidenheid binnen het mbo. Zo kan de keuze voor examineringsvormen worden afgestemd op de doelgroep, bijvoorbeeld om recht te doen aan ervaringen die studenten al hebben opgedaan, of aan verschillen naar opleidingsniveau. Neem bijvoorbeeld de kwalificatie-eis 'De student verkent (eigen) ervaringen met vormen van macht en besluitvorming en verbindt deze met gebeurtenissen in samenleving en beroep'. Deze formulering biedt ruimte om bijvoorbeeld van een student op niveau 2 een andere verwachting te hebben dan van een student op niveau 4. Hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen bol- en bbl-studenten. Ook kunnen kwalificatie-eisen waar nodig – bijvoorbeeld in verband met korte opleidingsduur of beperkt aantal contacturen - geclusterd worden geëxamineerd en zijn er mogelijkheden om examinering van burgerschap te combineren met die van andere vakken.

Invoeringstermijn is noodzakelijk

Het examineren van burgerschap zal zowel voor docenten en teams, als op centraal niveau grote gevolgen hebben. Hierbij spelen verschillende zaken een rol. Examinering moet voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen, en het borgen van de kwaliteit is geen sinecure. Ook vraagt het ontwikkelen van examens veel tijd, creativiteit en professionaliteit van examenleveranciers of van scholen en teams (als zij ervoor kiezen zelf examens te maken). Aandachtspunten zijn hierbij de toespitsing op de diverse doelgroepen in het mbo en het realiseren van een doorlopende leerlijn voor studenten die binnen het mbo doorstromen naar een hoger opleidingsniveau.

Bovenal moet de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs zodanig op niveau zijn of komen, dat studenten goed voorbereid aan de examens kunnen beginnen. Daarom is het van belang dat de scholen en andere betrokken partijen voldoende voorbereidings- en invoeringstijd krijgen om zich goed te kunnen voorbereiden op de verplichting tot examinering. We zien daarbij een rol voor onder meer het Expertisepunt Burgerschap in het informeren van mbo-scholen over het examineren van burgerschap, in het (faciliteren van het) delen van kennis en ervaringen en in het stimuleren van verdere professionalisering van docenten en scholen. De Werkagenda voor het mbo 'Samen werken aan talent' 2023-2027 kan dit proces ook in financiële zin ondersteunen.

Aandachtspunten in verband met examinering die nadere uitwerking behoeven

Examineren van burgerschapsonderwijs brengt vraagstukken met zich mee die verder uitgewerkt moeten worden om onderbouwde keuzes te kunnen maken.

We adviseren dat het ministerie in samenwerking met relevante stakeholders een vervolgtraject in gang zet waarin onderstaande kwesties worden onderzocht:

1. Moet burgerschap onderdeel worden van de slaag-/zakregeling van de overige generieke eisen rondom taal en rekenen of krijgt het een 'status aparte'? In het eerste geval kan een onvoldoende voor burgerschap worden gecompenseerd door een cijfer voor andere generieke vakken (en vice versa), in het tweede geval niet.
2. Op welke manier moet de uitslag van het instellingsexamen vastgelegd worden? Dat kan bijvoorbeeld met een cijfer of met een waardering in de vorm van onvoldoende/voldoende/goed. Elke optie heeft voor- en nadelen.
3. Behalve voor burgerschap geldt in de huidige situatie ook voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) een inspanningsverplichting voor studenten. De vraag is of een instellingsexamen voor burgerschap gevolgen heeft voor de examinering van LOB. De focus van dit advies ligt op burgerschap; over het al dan niet examineren van LOB doen wij geen uitspraak. In het geval dat voor burgerschap en LOB wat betreft examinering een ander regime gaat gelden, blijft het mogelijk om ze gecombineerd aan te bieden.



6. Advies: expliciteren van de wettelijke schoolopdracht voor burgerschap in het mbo

Het advies de kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo te vernieuwen en om op instellingsexaminering over te gaan, beoogt de inhoud en kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te versterken. In dit hoofdstuk geven we aan waarom en hoe het expliciteren van de wettelijke burgerschapsopdracht voor mbo-instellingen daar ook aan bijdraagt.

Advies: expliciteren van de wettelijke schoolopdracht voor burgerschap in het MBO

Het advies de kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo te vernieuwen en om op instellingsexaminering over te gaan, beoogt de inhoud en kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te versterken. Daarnaast is de expertgroep van mening dat de wettelijke burgerschapsopdracht voor mbo-instellingen moet worden geëxpliciteerd.

Dat is in de eerste plaats nodig met het oog op het stimuleren van democratische waarden. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 vraagt burgerschap zowel om vrijheid, autonomie en kritische zin, als om bereidheid tot participatie en steun voor democratische waarden. We stellen voor dat mbo-scholen de verplichting hebben om de gehechtheid aan democratische waarden te stimuleren. Maar er wordt niet voorgeschreven wat studenten moeten vinden en denken. Studenten kunnen ook niet ‘zakken’ voor burgerschap als ze democratische waarden niet onderschrijven. Daarom zijn houdingen en waarden niet opgenomen in de kwalificatie-eisen. Niet alles dat van belang is voor het bevorderen van burgerschap kan in studentdoelen worden vevat; in het geval van democratische waarden ligt er naar de mening van de expertgroep een opdracht voor scholen om deze bij studenten te stimuleren en ze voor te leven.

Een tweede overweging om de wettelijke burgerschapsopdracht voor het mbo te expliciteren is dat burgerschapsonderwijs effectiever is op een school die als ‘minisamenleving’ is ingericht en waarbij studenten op een natuurlijke manier worden uitgedaagd om te oefenen met hun rol als burger. Dit kan tot uiting komen op allerlei manieren, denk bijvoorbeeld aan het organiseren van activiteiten en ontmoetingen, het organiseren en garanderen van medezeggenschap door studenten te betrekken bij schoolaangelegenheden, het zorgen voor een open en veilig schoolklimaat, omgangsvormen et cetera. Een school die is ingericht als minisamenleving versterkt het burgerschapsonderwijs. Hierbij speelt ook kansengelijkheid een rol. Een school als minisamenleving draagt ertoe bij dat alle studenten – ongeacht van wat zij meekrijgen uit hun sociale omgeving en netwerk – kansen krijgen om ervaringen op te doen die belangrijk zijn om zich te verbinden met en te participeren in de samenleving. De school is hier bij uitstek geschikt voor.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseren we om de wettelijke burgerschapsopdracht voor het mbo in de WEB te expliciteren. De burgerschapsopdracht zou wat ons betreft in elk geval twee elementen moeten bevatten die direct aanvullend zijn op de nieuwe kwalificatie-eisen en de examinering van burgerschap. Deze elementen zijn:

1. Mbo-instellingen hebben de opdracht democratische waarden voor te leven en verder te stimuleren bij studenten. Te denken valt aan waarden als vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit, pluraliteit en zeggenschap.

2. Dit voorleven en stimuleren moet in elk geval via het aangeboden curriculum en via het klassen- en schoolklimaat vormkrijgen. Daarmee is de school een minisamenleving waarin studenten verder ervaring kunnen opdoen met praktijken die raken aan onder meer burgerschap, diversiteit, macht en democratie. Deze ervaringen kunnen hen in de gelegenheid stellen om te handelen, te reflecteren, de eigen positie te bepalen en gehoord te worden.

Een schoolopdracht die deze beide elementen bevat is een belangrijk signaal naar studenten: niet alleen van hen, maar ook van de school wordt iets verwacht. Het ondersteunt de participatie van studenten en het helpt docenten(teams) om burgerschapsonderwijs te verzorgen. In samenhang met de herijking van de kwalificatie-eisen en de instellingsexaminering zorgt de explicitering van de wettelijke schoolopdracht voor scholen voor een duidelijk beleids- en wettelijk kader voor het versterken van het burgerschap(sonderwijs) in het mbo.



7. Vervolgadviezen: van nieuwe eisen naar sterker burgerschapsonderwijs

In het slothoofdstuk van dit advies blikken we terug op onze opdracht en formuleren we, in aansluiting op de kwalificatie-eisen en adviezen in voorgaande hoofdstukken, enkele aanbevelingen voor de uitvoering.

7.1 Terugblik

De opdracht aan de expertgroep was allereerst om te adviseren over nieuwe kwalificatie-eisen voor burgerschap en om daarbij concretere en meer samenhangende doelstellingen te formuleren. Het doel daarvan is om maatschappelijke verwachtingen en verantwoordelijkheden van scholen en teams te verhelderen, en om een samenhangende visie op burgerschapsonderwijs te ontwikkelen. Dit heeft geresulteerd in overwegingen en uitgangspunten die samen een visie op burgerschapsonderwijs in het mbo vormen (zie hoofdstuk 3). Vervolgens hebben we een concreet voorstel gedaan voor het herformuleren van de huidige kwalificatie-eisen, waarbij we in zijn gegaan op de inhoudelijke thema's van burgerschapsonderwijs en concrete voorbeelden en uitwerkingwijzen hebben geformuleerd (zie hoofdstuk 4).

Ten tweede was het verzoek om te adviseren over de mogelijkheden rond en wenselijkheid van de invoering van een resultaatverplichting voor studenten als vervanging van de huidige inspanningsverplichting. Daarbij hebben we ernaar gestreefd dit deel van het advies voor de scholen realistisch en uitvoerbaar te houden (zie hoofdstuk 5).

Ten slotte was de vraag ook om waar nodig in te gaan op maatregelen die nodig zijn om de nieuwe kwalificatie-eisen en de resultaatverplichting voor studenten te kunnen realiseren. Het zou bijvoorbeeld nodig of wenselijk kunnen zijn om aanpalende wet- en regelgeving aan te passen. In hoofdstuk 6 heeft de expertgroep aangegeven dat zij inderdaad een explicitering van de burgerschapsopdracht voor mbo-instellingen wenselijk acht, toegespitst op het stimuleren en voorleven van democratische waarden en op het fungeren als een oefenplaats voor burgerschap.

We verwachten dat deze voorstellen de politieke en maatschappelijke dialoog over burgerschapsonderwijs in het mbo verder brengt, van een breed gevoelde wens tot verbetering, naar politieke besluitvorming over de inhoudelijke richting daarvan. Het nemen van besluiten over de herijking van kwalificatie-eisen, het invoeren van examinering en het expliciteren van de wettelijke schoolopdracht zijn echter nog maar een startpunt. Na politieke besluitvorming, is het zaak dat de wetgever samen met docenten en scholen aandacht geeft aan de uitvoering en uitvoerbaarheid om daadwerkelijk te komen tot sterker burgerschapsonderwijs voor en door mbo-studenten en -docenten. Afsluitend wil de expertgroep in dit hoofdstuk graag enkele aandachtspunten meegeven voor die uitvoering.

7.2 Enkele aanbevelingen voor de beoogde uitvoering

7.2.1 Handreiking voor uitwerking en differentiatie

De kwalificatie-eisen zoals beschreven in hoofdstuk 4 zijn bedoeld om het wat en waartoe van burgerschapsonderwijs voor alle studenten in het mbo richting te geven. Dat roept de vervolgvraag op in hoeverre deze eisen voor alle studenten in het mbo zouden moeten gelden.

De manier waarop burgerschapsonderwijs en de examinering daarvan in de dagelijkse mbo-praktijk vormgegeven wordt, is nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van docenten, teams en instellingen. Zij hebben daarbij te maken met veel verschillende studenten, die opleidingen van verschillende duur en niveau (van assistent tot gespecialiseerd beroepsbeoefenaar) volgen via verschillende leerwegen (bol of bbl). Ook leggen docenten en instellingen in de uitwerking naar een onderwijsprogramma idealiter relevante verbindingen met het beroepenveld waarvoor wordt opgeleid. Dat betekent dat het gewenst is dat docenten en teams in hun dagelijkse burgerschapsonderwijs differentiëren. Om hen daarbij te ondersteunen geeft de expertgroep het ministerie in overweging om voorbeeldleerlijnen of -uitwerkingen te laten ontwikkelen. Voor burgerschapsonderwijs in het mbo ontbreken op dit moment handvatten ter ondersteuning bij het inrichten van het onderwijs, de ontwikkeling van onderwijs en leermiddelen en de ontwikkeling van toetsing. De thema's en de voorbeelden genoemd onder 'te denken valt aan' in

hoofdstuk 4 kunnen bijvoorbeeld worden uitgewerkt naar verschillende niveaus, opleidingslengtes of eventueel sectoren. Een dergelijke ondersteunende uitwerking schept zowel ruimte als handvatten voor docenten en methodeontwikkelaars om de generieke kwalificatie-eisen uit te werken naar de lespraktijk en daarbij aan te sluiten op de verschillende mbo-doelgroepen.

Om zorg te dragen voor een goede aansluiting op en een doorlopende leerlijn met het vmbo en havo/vwo, adviseren we om deze uitwerking in de tijd aan te laten sluiten op de uitkomsten van de eind 2022 ingezette vernieuwing van de kerndoelen voor het leergebied burgerschap, mens & maatschappij en andere relevante leergebieden in het voortgezet onderwijs en de herziening van de eindtermen in elk geval voor maatschappijleer in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

De expertgroep vindt het voor burgerschapsonderwijs onwenselijk om wettelijk gedifferentieerde beheersingsniveaus voor te schrijven, vanuit de gedachte dat elke student in gelijke mate burger is (gelijkwaardigheid), omdat burgerschap in een democratische rechtsstaat betekent dat alle burgers ook (gedeelde) maatschappelijke en politieke verantwoordelijkheid dragen en vanwege het politieke en morele karakter van burgerschap. Om hen daarbij te ondersteunen gelden daarom de set doelzinnen en

de uitwerking daarvan onder 'het gaat hierbij om' (zie hoofdstuk 4) als minimaal gezamenlijk niveau voor alle mbo-studenten.

7.2.2 Aandacht voor bekwaamheidsontwikkeling en bekwaamheidsonderhoud

Goed onderwijs begint bij goede docenten. Het verhogen van de kwaliteiten van de docenten die burgerschapsonderwijs verzorgen is daarmee een belangrijke route om burgerschapscompetenties van studenten te ontwikkelen. Een deel van de docenten die burgerschapsonderwijs verzorgen in het mbo heeft daarvoor (nog) geen inhoudelijk relevante opleiding genoten. Bij docenten burgerschapsonderwijs leeft dan ook een sterke behoefte aan professionalisering.

Het mbo kent geen vakspecifieke bekwaamheidseisen. Wel is vorig jaar een docentprofiel burgerschapsonderwijs ontwikkeld³⁹. De expertgroep adviseert daarom om in elk geval sectorbreed het belang uit te dragen van het docentprofiel burgerschapsonderwijs als bekwaamheidsprofiel, met als mogelijkheid om met bevoegdheden te gaan werken. Elke vorm van onderwijs, dus ook onderwijs over burgerschap, moet verzorgd worden door bekwame en/of bevoegde docenten. Op zijn minst moet het genoemde profiel verplicht worden gesteld voor docenten die de beschreven kwalificatievereisten op hun school zullen vormgeven. Daarnaast adviseren we om rondom de inhoudelijke vernieuwing van de kwalificatie-eisen extra professionalisering voor burgerschapsdocenten te faciliteren.

7.2.3 Ontwikkel- en implementatietijd onderwijs en examinering

Om een inhoudelijke vernieuwing kans van slagen te geven, is voldoende ontwikkel- en implementatietijd nodig. Daarom adviseert de expertgroep om na besluitvorming over nieuwe kwalificatie-eisen docenten en scholen voldoende tijd te geven om hun onderwijs aan te passen en te ontwikkelen. Daarnaast is aandacht nodig voor wat dit betekent voor adequate leermiddelen, passend bij nieuwe eisen. Ten slotte adviseren we ook voldoende tijd te nemen om de invoering van examinering goed vorm te geven. Daarbij is niet alleen tijd, maar ook gerichte ondersteuning voor teams gewenst.

³⁹ Zie <https://www.expertisepuntburgerschap.nl/over-docenten/>

7.2.4 Doorlopende leerlijn burgerschap: aansluiten op voortgezet onderwijs en doortrekken naar hoger onderwijs

Voor scholen en studenten is consistentie van overheidshandelen rond de burgerschapsopdracht over de grenzen van onderwijssectoren gewenst. Dan denken we ten eerste aan een logische en consistent opgebouwde leerlijn, waarin de doelen en de thema's van burgerschapsonderwijs in het mbo verder bouwen op die van het voortgezet onderwijs. De expertgroep heeft in de vorm van de kwalificatie-eisen daarom aangesloten bij de huidige praktijk in het po en vo. Omdat tegelijkertijd met dit advies de kerndoelen voor burgerschap in het po en vo worden herzien, was het niet goed mogelijk om op concreet niveau inhoudelijk op (veranderingen in) het vo aan te sluiten. Mogelijk kunnen de ontwikkelteams voor het vo komende periode wel gebruik maken van de hier ontwikkelde kwalificatie-eisen.

Vanuit het perspectief van een doorlopende leerlijn geeft de expertgroep de minister en de Tweede Kamer in overweging om ook te kijken naar de manier waarop het hoger onderwijs het burgerschap van studenten kan ondersteunen. Voor ho-studenten spelen maatschappelijke vraagstukken en de dilemma's die de kern van burgerschap vormen net zo goed als in mbo. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk

onderzoek (WHW) vraagt op dit moment van hogescholen en universiteiten om "mede aandacht aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef" te schenken. Deze opdracht aan instellingen is verder niet nader bepaald of uitgewerkt in onderliggende wetgeving. Vanuit de gelijke behandeling van studenten ligt het voor de hand om ook de burgerschapsopdracht voor het hoger onderwijs te verduidelijken.

7.2.5 Monitoring en evaluatie

We adviseren om een lerende aanpak te hanteren bij het in gang zetten van de verschillende beoogde beleidsinitiatieven. Daarbij raden we het ministerie aan om in de jaren na besluitvorming de implementatie van de nieuwe eisen in de praktijk van onderwijs en examinering te monitoren. Daarbij is het zaak beoogde effecten en andere gewenste of ongewenste neveneffecten regelmatig te evalueren en waar nodig strategische bijstellingen te doen op basis van die monitoring en evaluatie.

Ook leert de herijking van de kwalificatie-eisen dat er op dit moment nog geen systeem is voor 'periodiek curriculumonderhoud'⁴⁰ voor de generieke onderdelen in het mbo-curriculum.

Voor de beroepsgerichte delen van het mbo-curriculum is een proces ingericht voor het ontwikkelen of actualiseren van de kwalificatiedossiers onder regie van Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)⁴¹.

Voor het primair en voortgezet onderwijs is er een debat over een systeem van periodiek onderhoud. We adviseren om in de monitoring en evaluatie aandacht te besteden aan de vraag hoe op een goede manier te komen tot een systeem van periodiek onderhoud van de generieke onderdelen in het mbo-curriculum.

⁴⁰ Deze term ontlent we aan Wetenschappelijke Curriculumcommissie (2022). *Structuur en regelmaat, naar een systeem voor periodiek curriculumonderhoud van het funderend onderwijs, tussenadvies 4, Juni 2022.*

⁴¹ Zie o.a. <https://www.s-bb.nl/onderwijs/kwalificatieregister/kwalificatiedossier-ontwikkelen/>



Bijlagen

Bijlage 1 - Samenstelling van de expertgroep

De expertgroep burgerschap mbo is een diverse groep professionals met brede expertise op het gebied van burgerschapsonderwijs. De expertgroep bestaat uit de volgende leden:

Najat Ahmadi	docent Burgerschap en schoolopleider
Pieter Baay	praktijkinnovator mbo
Anne Bert Dijkstra	bijzonder hoogleraar Toezicht & Socialisatie
Ingrid Faas	lerarenopleider Maatschappijleer
Laurence Guérin	practor Burgerschap en lector Wereldburgerschap
Luuk Kampman	leerplanontwikkelaar en curriculumexpert burgerschap
Menno Keij	docent Burgerschap en examencommissielid
Gyzlene Kramer-Zeroual	docent Burgerschap en programmadirecteur Strategie en Gelijke kansen
Marcel Mooijman	docent Master Leren en Innoveren
Hessel Nieuwelink	lector Burgerschapsonderwijs
Evelien Tonkens	hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector
Koen Vos	practor Brede Vorming

Bijlage 2 – Adviesaanvraag

Adviesvraag Traject expertgroep herijking kwalificatie-eisen burgerschap mbo

In- en aanleiding

Een van de wettelijke doelstellingen van het mbo, is om de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de studenten te bevorderen en bij te dragen tot het maatschappelijk functioneren. Scholen hebben in het mbo de wettelijke opdracht om studenten op te leiden voor een beroep, een vervolgopleiding en burgerschap. De drievoudige kwalificatieopdracht is neergelegd in artikel 7.1.3, eerste lid van de WEB: “Een kwalificatie is het geheel van bekwaamheden die een afgestudeerde van een beroepsopleiding kwalificeren voor het functioneren in een beroep of een groep van samenhangende beroepen, [het functioneren] in het vervolgonderwijs en [het functioneren] als burger en dat is beschreven binnen een kwalificatiedossier.” Artikel 7.4.3a van de WEB, bevat de grondslag voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) met voorschriften omtrent de examens. Voorschriften zijn vastgelegd in het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (Ekb WEB)⁴². Elke beroepsopleiding bestaat uit generieke en specifieke examenonderdelen en keuzedelen. Loopbaan en burgerschap is een generiek examenonderdeel, waarmee burgerschap kan worden gerekend tot het basisdeel van iedere mbo-opleiding.

Het Coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst” (2022) hecht op diverse plaatsen belang aan versterking van het burgerschapsonderwijs: “Iedereen in Nederland verdient een goed bestaan en moet mee kunnen doen. Dat begint bij het bieden van dezelfde kansen aan alle kinderen, jongeren en studenten om zich te ontwikkelen en te ontplooiën. Daarom willen we de onderwijskwaliteit versterken om de basis op orde te krijgen, zodat elk kind leert lezen, schrijven en rekenen en goed wordt onderwezen in burgerschap.” [...] “We willen zichtbare verbeteringen op het gebied van de onderwijskwaliteit in het algemeen en de basisvaardigheden in het bijzonder. We geven duidelijker aan wat we van scholen verwachten, bijvoorbeeld bij de curriculumherziening.” [...] “Burgerschap wordt een integraal onderdeel van het onderwijs en wordt gegeven door daartoe bevoegde docenten.” [...] “We versterken de kwaliteit [van het beroepsonderwijs], hiertoe worden vakken in basisvaardigheden en burgerschap gegeven door bevoegde docenten en geven we ruimte aan mensen uit de praktijk voor (gast)lessen.”

Diverse onderzoeken tonen aan dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo sterk uiteenloopt, en nog te vaak onder de maat is. Evaluatieonderzoek toont aan dat de meest recente beleidsimpuls, de Burgerschapsagenda 2017-2021, hierin onvoldoende

heeft veranderd. Aan verschillende voorwaarden voor kwalitatief burgerschapsonderwijs wordt niet voldaan. Oorzaken hiervoor worden gevonden in de (formulering van de) generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap, en in de huidige inspanningsverplichting voor studenten. Er zijn grote onderwijsinhoudelijke verschillen tussen en binnen scholen. Het onderwijs is vaak grotendeels afhankelijk van gedreven docenten. In de evaluatie van de burgerschapsagenda mbo 2017-2021⁴³ wordt aanbevolen om op alle niveaus hogere eisen te stellen aan het burgerschapsonderwijs; ook op het niveau van het curriculum en de inspanning of prestaties van studenten. De huidige kwalificatie-eisen blijken niet afdoende voor sterk burgerschapsonderwijs: er moet duidelijkheid worden gegeven over de minimale kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Onderzoek van Oberon⁴⁴ naar verbetering van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo, stelt dat studenten, maar ook de Inspectie vragen om meer helderheid over welke inspanningen en resultaten van studenten worden verwacht op het gebied van burgerschap. De huidige omschrijving van de vier burgerschapsdomeinen in het Ekb WEB en de toelichting daarop in het brondocument, is volgens veel gesprekspartners in dat onderzoek te breed en te open. Heldere afbakening kan nuttig zijn om uiteenlopende politieke en maatschappelijke verwachtingen te ‘managen’.

⁴² Bijlage 1 Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

⁴³ Bijlage 1 bij Kamerstukken II 2021/22, 31 524, nr. 509.

⁴⁴ Bijlage 3 bij Kamerstukken II 2021/22, 31 524, nr. 509.

Zolang er geen afbakening is, zal er altijd vraag naar uitbreiding zijn. De doorgevoerde wijzigingen van de afgelopen jaren in de burgerschapsopdracht (zoals mensenrechten, diversiteit en kritisch denken) getuigen hiervan. Een recente review in het Oberon-onderzoek, komt tot de taak voor de overheid om de kwaliteit van het onderwijs te stimuleren en te waarborgen door duidelijke onderwijsdoelstellingen te formuleren. Daarbij wordt gesteld dat heldere doelstellingen en standaarden van groot belang zijn voor de ontwikkeling van curricula en examens. In lijn met deze waarnemingen, stelt de Onderwijsraad⁴⁵ dat het noodzakelijk is om in de generieke-kwalificatie-eisen voor burgerschap, preciezer aan te geven waaraan scholen aandacht dienen te besteden.

In de evaluatie van de burgerschapsagenda, wordt aanbevolen dat boven de minimale kwaliteitsnormen uit, er zou moeten worden geformuleerd 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.

De Tweede Kamer heeft drie moties aangenomen over de versterking van burgerschapsonderwijs⁴⁶. De regering wordt verzocht om samen met de maatschappelijk partners binnen het mbo te onderzoeken wat een

reële richtlijn is om effectief burgerschapsonderwijs vorm te geven, en daarbij expliciet te maken welke inzet de mbo-instelling minimaal moet leveren om effectief burgerschapsonderwijs te geven. De regering wordt tevens verzocht te onderzoeken hoe de burgerschapsopdracht binnen het mbo meer uniform ingevuld kan worden, zodat het burgerschapsonderwijs resulteert in meer kennis en kunde over de democratische rechtstaat in Nederland. Tot slot wordt de regering verzocht om, binnen de scope van deze opdracht, specifiek aandacht te besteden aan de aansluiting tussen de leerdoelen in het vo en de leerdoelen in het mbo.

Studenten, docenten, lerarenopleiders en wetenschappers hebben de Tweede Kamer in 2021 aangeschreven met een oproep⁴⁷. Er wordt onder meer gesteld dat de kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo erg vaag zijn, en dat de vier domeinen van burgerschap theoretisch gezien niet eenduidig zijn. De omschreven aspecten zouden onderscheid moeten maken tussen leerdoelen die op zelfredzaamheid dan wel op burgerschap zijn gericht. Omdat ze dat nu niet doen, levert dat docenten en scholen problemen op bij de implementatie van goed onderwijs, wordt gesteld. Een van de voorstellen is om eindtermen te formuleren: een wettelijke resultaatverplichting van kennis en vaardigheden, in elk geval voor het politieke domein en het sociaal-maatschappelijke domein van burgerschap.

De Inspectie uit al geruime tijd haar zorgen over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. In 2021 wordt geconcludeerd dat ondanks positieve ontwikkelingen, zij voor de belangrijkste aandachtspunten nog weinig verbetering ziet. Het gaat dan om het kiezen van concrete leerdoelen, een expliciete aanpak en inzicht in resultaten. Succesvolle verwerving van sociale en maatschappelijke competenties is een belangrijke indicatie voor de effectiviteit van burgerschapsonderwijs. Gebrekkig inzicht in leeropbrengsten is niet alleen een probleem omdat de kwaliteit van onderwijs en de mogelijkheden voor verbetering onduidelijk zijn. Als inzicht ontbreekt in wat studenten hebben geleerd, is ook afstemming op wat nodig is niet goed mogelijk. De inspectie geeft aan dat bij een gebrek aan (heldere) doelen en eindtermen, er weinig kan worden gezegd over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs, en op welke wijze studenten zich ontwikkelen.

Het maatschappelijke middenveld, zoals onder meer de JOB, de MBO Raad, de NVLM en het College voor de Rechten van de Mens, uit tevens haar zorgen over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. De maatschappij erkent het belang van de wettelijke kwalificatie-opdracht van het mbo tot goed burgerschapsonderwijs. Er ligt een belangrijke opgave om het burgerschapsonderwijs in het mbo te versterken.

⁴⁵ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten>.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35–336, nr. 16, 31–524, nr. 454 en 31–524 nr. 468.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31–524, nr. 499.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) heeft het voornemen om in te zetten op drie beleidsinterventies: 1) een herijking van de kwalificatie-eisen voor het generieke examenonderdeel burgerschap, 2) het onderzoeken van de mogelijkheid tot invoering van een resultaatverplichting die de inspanningsverplichting vervangt. Vanwege het karakter van burgerschapsonderwijs, zou deze er bijvoorbeeld uit kunnen bestaan dat scholen de opdracht krijgen om de leeropbrengsten en de ontwikkeling van studenten in beeld te brengen, en 3) het intensiveren van de inzet op professionalisering. Hiertoe is in gezamenlijke opdracht van de MBO Raad, het Kennispunt Burgerschap en OCW een bekwaamheidsprofiel opgesteld door een ontwikkelteam van docenten, lerarenopleiders, teamleiders en beleidsmedewerkers. Ook wordt ingezet op de intensivering en verbetering van de ondersteuning van scholen bij onder meer visievorming, curriculumontwikkeling en professionalisering van docenten. Deze derde beleidsinterventie valt buiten de scope van de huidige opdrachtformulering.

Het ministerie van OCW hecht er als stelselverantwoordelijke belang aan om studenten, docenten en scholen duidelijkheid te geven over wat er van hen wordt verwacht, om een hoge kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te realiseren. Een herijking van de kwalificatie-eisen voor burgerschap is daarbij een belangrijke eerste stap.

Adviesvraag aan expertgroep

Deze adviesvraag betreft de uitwerking van beleidsinterventies 1) en 2). OCW heeft, om een basis te bieden om de dialoog te starten, met hulp van onderzoekers, bouwstenen geformuleerd voor een herijking van de kwalificatie-eisen voor burgerschap. De expertgroep is onafhankelijk en niet gebonden aan het overnemen van deze uitgangspunten. OCW doet een adviesvraag aan de expertgroep, om deze bouwstenen te verdiepen en nader uit te werken. Daarin zijn de huidige vier dimensies van burgerschap in eerste instantie losgelaten om eerst te kijken naar wat de kern moet zijn van een goede inhoud van de kwalificatie-eisen, waarbij de mogelijkheid wordt opengelaten om hier later op terug te komen. De expertgroep bestaat hoofdzakelijk uit wetenschappers, lerarenopleiders en docenten. Het verzoek aan de expertgroep is om in de periode mei – oktober 2022 een advies te doen aan het ministerie van OCW over de inhoud van de kwalificatie-eisen voor burgerschap en de invoering van een resultaatverplichting. Dit advies moet concrete handvatten bieden voor een AMvB waarmee beleidsinterventies 1) en 2) kunnen worden uitgevoerd. De expertgroep kan in het advies ook ingaan op maatregelen die naast een AMvB nodig zijn om de doelen te realiseren van beleidsinterventies 1) en 2), zoals de eventuele noodzakelijkheid of wenselijkheid van ontwikkeling of aanpassing van andere wet- regelgeving.

Taken expertgroep

- Advies uitbrengen over de uitwerking van nieuwe kwalificatie-eisen voor burgerschap (zie Verantwoordelijkheid leden van de expertgroep, Eindproduct en Overige aandachtspunten);
- Advies uitbrengen over de mogelijkheden tot invoering van een resultaatverplichting die de inspanningsverplichting vervangt, dit in de uitwerking van het voorgaande lid te verwerken op zodanige wijze dat hieraan op realistische wijze uitvoering door scholen kan worden gegeven;
- Advies uitbrengen over de inhoudelijke dilemma's van burgerschapsonderwijs in het mbo, en daarbij concrete voorbeelden en uitwerkingswijzen formuleren, op basis waarvan bijvoorbeeld uitgeverijen van lesmethoden zich voldoende beeld kunnen vormen;
- In gesprek gaan met de stuurgroep Burgerschap (tenminste 2 keer) en de klankbordgroep Burgerschap (tenminste één keer) en hun feedback in acht nemen bij de definitieve uitwerking van het advies voor de kwalificatie-eisen burgerschap. Daar waar het niet lukt om consensus binnen de expertgroep te bereiken, legt de opdrachtnemer de diverse zienswijzen vast, en worden voor- en nadelen van de verschillende opties helder, objectief en onderbouwd weergegeven.

Eindproduct

Het eindproduct van de expertgroep is een advies-uitwerking van nieuwe generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo, zodanig geformuleerd dat OCW deze kan opnemen in (wet- en) regelgeving, indien mogelijk hieraan een resultaatverplichting voor studenten

kan worden gekoppeld en dat de mbo-instellingen deze kunnen vertalen naar onderwijs en examinering. Daarnaast bevat het eindproduct een afzonderlijk onderdeel, waarin taak 3 is uitgewerkt.

Overige aandachtspunten

De kwalificatie-eisen zullen het programma vormen voor een generiek examenonderdeel burgerschap, d.w.z. een examenonderdeel dat onderdeel is van alle kwalificaties voor dat betreffende niveau.

Omdat het generieke eisen betreft, moeten de kwalificatie-eisen in het algemeen – sectoroverstijgend – bijdragen aan de wettelijke drievoudige kwalificatie. Er wordt, waar mogelijk en relevant, rekening gehouden met de verschillende achtergronden en ontwikkelingsfasen (leeftijd) van studenten met betrekking tot kennis en vaardigheden, en de ruimte die scholen hebben voor de nadere invulling van het burgerschapsonderwijs.

Er wordt, waar mogelijk en relevant, rekening gehouden met de diverse vormen van onderwijs: bol, bbl en de derde leerweg. Daarnaast wordt rekening gehouden met de duur van de verschillende opleidingen, die varieert van 1 tot en met 4 jaar.

Het behaalde resultaat op basis van de nieuwe kwalificatie-eisen zal mogelijk gaan meetellen in de slaag-zakbeslissing in het mbo. Haalbaarheid op ieder niveau is daarom van groot belang voor een succesvolle invoer.

Expertgroep

Voor de expertgroep wordt een combinatie van wetenschappers/onderzoekers/onderwijskundigen met sociaal-maatschappelijke expertise, lerarenopleiders en

burgerschapdocenten uit het mbo uitgenodigd. De leden van de expertgroep opereren zonder last en ruggenspraak, in die zin dat ze op persoonlijke titel onderdeel uitmaken van de expertgroep en dus niet vanuit de organisatie waar ze (eventueel) in dienst zijn. De expertgroep wordt (technisch) voorgezeten door KBA en Oberon, die tevens het proces en de voortgang bewaken en zorgen voor de inachtneming van de uitgangs- en aandachtspunten die in dit document beschreven staan. Medewerkers van het ministerie van OCW kunnen ook deelnemen aan de expertgroep-bijeenkomsten. Zij kunnen de expertgroep informeren over politieke ontwikkelingen, en kunnen de expertgroep specifieke vragen voorleggen om op te reflecteren in het advies van de expertgroep. Bij de samenstelling van de expertgroep wordt ervan uitgegaan dat de expertgroep hoofdzakelijk als taak heeft om tot inhoudelijk goede en op de mbo-praktijk aansluitende kwalificatie-eisen voor burgerschap te komen.

Stuurgroep Burgerschap

De herijking van de kwalificatie-eisen voor burgerschap, is onderdeel van een breder traject van versterking van burgerschapsonderwijs. Bij het huidige traject wordt de bestaande stuurgroep Burgerschap betrokken als klankbordgroep, waarin vertegenwoordigers van het Ministerie van OCW, de MBO Raad, de JOB en instellingsbestuurders zitting nemen. De stuurgroep Burgerschap wordt door de expertgroep op tenminste twee momenten betrokken. De expertgroep bepaalt in samenspraak met de stuurgroep wanneer dit plaatsvindt, waarbij het van belang is dat deze momenten zich lenen voor bijsturing vanuit politiek-bestuurlijk en organisatorisch perspectief.

Hierdoor neemt tevens de kans toe dat de invoering van de nieuwe kwalificatie-eisen (en daaruit voortvloeiend burgerschapsonderwijs en -examinering) op bestuurlijk draagvlak kan rekenen.

Klankborddag(en)

Door het Kennispunt MBO Burgerschap wordt (ten minste) een klankborddag georganiseerd, waarbij de expertgroep wordt gevoed door een brede samenstelling van stakeholders (met name burgerschapdocenten en coördinatoren uit het mbo). Tijdens deze dag kunnen aandachtspunten worden meegegeven die relevant zijn voor de totstandkoming van de eisen, bijvoorbeeld waar het gaat om de verschillen tussen niveaus. De centrale vraag aan de klankbordgroep zal zijn: ‘dit gaat alleen werken als...’

De klankborddag heeft als functie dat de expertgroep kan profiteren van een nog breder reservoir aan praktijkervaring, maatschappelijke expertise en verschillende perspectieven. Door aanpassingen door te voeren waar de feedback bruikbaar wordt geacht en toelichting te geven wanneer andere keuzes worden gemaakt, worden belangrijke stakeholders meegenomen in het proces dat uitmondt in de nieuwe kwalificatie-eisen voor burgerschap. De eisen moeten daardoor niet alleen theoretisch sterk zijn, maar ook goed werkbaar en doeltreffend. De klankborddagen hebben mede tot doel dat de herijkte eisen op draagvlak kunnen rekenen onder de docenten en burgerschapscoördinatoren.

Bijlage 3 – Huidige kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo

Uit: Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen
WEB - Bijlage 1 behorend bij artikel 17a, derde lid

Generieke kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap

Algemeen

Het kwalificatie-onderdeel loopbaan en burgerschap bereidt studenten voor op het vormgeven van hun eigen loopbaan en op participatie in de maatschappij. In dat kader is het van belang dat studenten 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 student 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 student 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 student 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 student 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 student 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 student 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 student zich algemeen aanvaarde

regels en standaard (bedrijfs)procedures eigen maakt en zich daaraan houdt. De student kent de rechten en plichten van de beroepsbeoefenaar en stelt zich collegiaal op. Voor het functioneren als kritisch consument is nodig dat een student 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 student 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 student de aspecten van breed geaccepteerde sociale omgangsvormen kent en deze kan toepassen in verschillende situaties. De student heeft inzicht in de kenmerken van verschillende culturen. In zijn opvattingen en gedrag toont hij respect voor culturele verscheidenheid.

De student 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 student 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 student 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.

Bijlage 4 - Lijst van gebruikte afkortingen

LOB	loopbaanoriëntatie- en begeleiding
bol	beroepsopleidende leerweg
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
EKB WEB	Examen- en kwalificatiebesluit WEB
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek