



# Burgerschapsonderwijs in ontwikkeling

Wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsopdracht

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Het huidige onderzoek	5
1.1.1 Methode	6
1.1.2 Leeswijzer	6
<b>2. Duidelijkheid en werkbaarheid van de wetswijziging</b>	<b>7</b>
2.1 Inzichten uit de vragenlijstverkenning	7
2.2 Inzichten uit de verdiepende interviews	8
2.2.1 Kernelement 1: basiswaarden democratische rechtstaat	8
2.2.2 Kernelement 2: sociale en maatschappelijke competenties	9
2.2.3 Kernelement 3: verschillen en gelijkwaardigheid	9
2.2.4 Kernelement 4: schoolcultuur en oefenruimte	10
2.3 Samenvatting en reflectie	11
<b>3. Doorwerking in concrete leerdoelen en monitoring</b>	<b>12</b>
3.1 Inzichten uit de vragenlijstverkenning	12
3.1.1 Leerdoelen en leerlijn	12
3.1.2 Monitoring	13
3.1.3 Conceptkerndoelen	14
3.2 Inzichten uit de verdiepende interviews	15
3.2.1 Verschillende fasen van ontwikkeling	15
3.2.2 Organisatie en draagvlak	15
3.2.3 Vertaling naar leerdoelen en leerlijn	16
3.2.4 Conceptkerndoelen	16
3.2.5 Monitoring	17
3.2.6 Impact op leerlingen, docenten en schoolcultuur	17
3.3 Samenvatting en reflectie	18
<b>4. Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs</b>	<b>20</b>
4.1 Inzichten vanuit de kwantitatieve verkenning	20
4.2 Inzichten uit de interviews	21
4.2.1 Nadruk op formele vastlegging	21
4.2.2 Stimulerende én beperkende werking van toezicht	21
4.3 Samenvatting en reflectie	22
<b>5. Behoeftte aan verdere verduidelijking of ondersteuning</b>	<b>23</b>
5.1 Inzichten uit de kwantitatieve verkenning	23
5.2 Inzichten uit de kwalitatieve verdieping	24
5.2.1 Waardering van de huidige wet	24
5.2.2 Ervaren handelingsverlegenheid en behoefte aan ondersteuning	25
5.3 Samenvatting en reflectie	25
<b>6. Conclusies</b>	<b>27</b>
6.1 Inleidend	27
6.2 Hoofdbevindingen en aandachtspunten	27
6.2.1 Duidelijkheid en werkbaarheid van de wetswijziging	27
6.2.2 Doorwerking in leerdoelen, leerlijnen en monitoring	27
6.2.3 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs	27
6.2.4 Behoeftte aan verdere verduidelijking en ondersteuning	27
6.2.5 Overkoepelende aandachtspunten	28
6.2.6 Reflectie op het onderzoek	28
6.3 Afsluitend	29

<b>7. Bijlagen</b>	<b>30</b>
7.1 Achtergrondkenmerken van respondenten	30
7.2 Onderzoekopzet en methodologie	34
7.2.1 Beknopte literatuurverkenning	34
7.2.2 Vragenlijst	34
7.2.3 Interviews	34
7.2.4 Focusgroepen	35
7.2.5 Analyse vragenlijst, interviews en focusgroepen	35
7.3 Onderzoeksinstrumenten	36
7.3.1 Vragenlijst	36
7.3.2 Topiclijst voor kwalitatieve interviews met onderwijsprofessionals	43
<b>8. Literatuur en geraadpleegde documenten</b>	<b>45</b>

# Managementsamenvatting

Op 1 augustus 2021 is de wettelijke burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs verduidelijkt. Deze wetswijziging beoogde scholen meer houvast te bieden bij het doelgericht, samenhangend en herkenbaar vormgeven van burgerschapsonderwijs, met aandacht voor basiswaarden, verschillen, competenties en de schoolcultuur als oefenplaats. In opdracht van het ministerie van OCW heeft het Verwey-Jonker Instituut een evaluatie uitgevoerd naar de ervaren werking van de wet in de onderwijspraktijk. Deze wetsevaluatie bestond uit een landelijke vragenlijst onder bijna 500 onderwijsprofessionals, aangevuld met interviews en focusgroepen met experts.

De bevindingen schetsen een positief-kritisch beeld. De wet wordt in grote lijnen als duidelijk ervaren, en veel scholen hebben stappen gezet in het formaliseren van hun burgerschapsonderwijs, onder meer via het formuleren van leerdoelen en het ontwikkelen van leerlijnen. Tegelijkertijd bevinden scholen zich in uiteenlopende ontwikkelfasen en is er sprake van handelingsverlegenheid bij het vertalen van abstracte begrippen uit de wet naar de concrete onderwijspraktijk. Begripsduidelijkheid lijkt daarom niet gelijk te staan aan werkbaarheid in de dagelijkse lespraktijk. Ook het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs wordt wisselend ervaren door onderwijsprofessionals. Het stimuleert scholen om burgerschapsonderwijs te expliciteren, maar roept vragen op over beoordelingscriteria en kan leiden tot een grotere nadruk op de papieren werkelijkheid dan op de dagelijkse onderwijspraktijk. Daarnaast blijkt het monitoren van effecten op burgerschapsontwikkeling voor veel scholen een uitdaging, mede doordat geschikte meetinstrumenten ontbreken. De behoefte aan ondersteuning is breed. Scholen vragen om praktische handvatten, professionele ontwikkeling, ruimte voor uitwisseling en bruikbare instrumenten voor monitoring. Tegelijkertijd is er waardering voor de ruimte die de wet laat voor eigen invulling. Dit vraagt om een toegankelijke en gedifferentieerde ondersteuningsstructuur die recht doet aan verschillen tussen scholen, met oog voor diverse vormen van ondersteuning.

Samenvattend laat de evaluatie zien dat de wet de basis heeft gelegd voor een ontwikkelproces, maar dat verdere ondersteuning en concretisering nodig zijn om de bedoelde impuls in het hele onderwijsveld te realiseren. De verduidelijkte wet functioneert daarmee minder als eindpunt en meer als vertrekpunt voor verdere versterking en verankering van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs.

# 1 Inleiding

Burgerschapsonderwijs heeft sinds 2006 een formele plaats in het Nederlandse funderend onderwijs. Met de wettelijke burgerschapsopdracht werd vastgelegd dat scholen naast hun kwalificerende taak, ook een verantwoordelijkheid dragen voor de maatschappelijke toerusting van hun leerlingen en de voorbereiding op deelname aan de democratische samenleving. De oorspronkelijke wettelijke opdracht riep scholen op om aandacht te besteden aan actief burgerschap en sociale cohesie, maar bleef beperkt tot een globale formulering zonder verdere uitwerking van doelen, inhoud of kwaliteitscriteria. Dit leidde tot uiteenlopende interpretaties en zorgen over de vrijblijvendheid van de wet.

De noodzaak tot verduidelijking werd versterkt door signalen van de Inspectie van het Onderwijs, (hierna: inspectie) die al meer dan een decennium rapporteert dat burgerschapsonderwijs in zowel het primair als voortgezet onderwijs vaak weinig planmatig, onvoldoende doelgericht en beperkt samenhangend wordt aangeboden. In De Staat van het Onderwijs 2025 werd opnieuw vastgesteld dat veel scholen het burgerschapsonderwijs nog niet op orde hebben. Meer dan de helft van de scholen in het primair, voortgezet en gespecialiseerd onderwijs ontving herstelopdrachten voor burgerschapsonderwijs. Ook internationale vergelijkingen, zoals de ICCS-metingen in 2009, 2016 en 2022, laten zien dat Nederlandse leerlingen op onderdelen van burgerschapskennis en -competenties achterblijven ten opzichte van leeftijdsgenoten in andere Europese landen. Deze verschillen zijn bovendien in de tijd niet kleiner geworden (Daas et al., 2023). Daarnaast wijzen onderzoeken op hardnekkige verschillen tussen schooltypen en leerlinggroepen, wat duidt op ongelijke kansen in de ontwikkeling van burgerschapscompetenties (Mennes et al., 2023; Rinnooy Kan, 2023).

Tegen deze achtergrond is op 1 augustus 2021 de burgerschapsopdracht in de wet verduidelijkt. De wetswijziging beoogt scholen meer houvast te bieden en maakt expliciet dat burgerschapsonderwijs gericht moet zijn op het bijbrengen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en op een doelgerichte, samenhangende en herkenbare invulling daarvan in zowel de onderwijsinhoud als de schoolcultuur. In het verlengde hiervan heeft de inspectie het onderzoekskader voor toezicht aangepast, waarbij de genoemde kwaliteitscriteria explicieter zijn belegd. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor scholen om de opdracht in te vullen vanuit hun eigen identiteit en pedagogische visie. De wetswijziging beoogt daarmee vrijblijvendheid te verminderen, terwijl de vrijheid van onderwijs gewaarborgd blijft.

Tijdens de parlementaire behandeling van de wetswijziging is toegezegd dat de werking van de wet na vier jaar zou worden geëvalueerd. Deze evaluatie vormt de aanleiding voor het onderhavige onderzoeksrapport, uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

## 1.1. Het huidige onderzoek

Deze evaluatie richt zich op de vraag in hoeverre de beoogde verduidelijking en kwaliteitsimpuls uit de wetswijziging van 2021 daadwerkelijk zichtbaar worden in de onderwijspraktijk. Het onderzoek verkent vier nauw samenhangende onderzoeksvragen:

1. Duidelijkheid en werkbaarheid van de wetswijziging: de wetswijziging beoogt scholen meer helderheid te bieden over de gemeenschappelijke kern en kwaliteitsverwachtingen van burgerschapsonderwijs. Het onderzoek brengt in kaart in hoeverre scholen deze duidelijkheid en werkbaarheid in de onderwijspraktijk daadwerkelijk ervaren.
2. Doorwerking in concrete leerdoelen: onderzocht wordt in hoeverre de wetswijziging heeft geleid tot het formuleren van expliciete, concrete leerdoelen en hoe scholen de opbrengsten van hun burgerschapsonderwijs monitoren en gebruiken voor verbetering.<sup>[1]</sup>
3. Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs: in deze onderzoeksvraag staat centraal hoe scholen het toezicht sinds 2021 ervaren, in hoeverre zij dit als passend beschouwen, en hoe zij de terughoudendheid van de inspectie in de eerste implementatiefase beoordelen.
4. Noodzaak van verdere verduidelijking: op basis van de bevindingen op bovenstaande vragen wordt verkend of er volgens scholen en andere betrokkenen behoefte bestaat aan verdere verduidelijking of aanvullende ondersteuning bij de uitvoering van de wet.

Met dit onderzoek streven we ernaar inzicht te verkrijgen in de mate waarin scholen ervaren de doelstellingen van de wetswijziging Burgerschapsonderwijs uit 2021 in de onderwijspraktijk weten te realiseren. Daarbij staat niet alleen de naleving van de wet, maar ook de doorwerking ervan in het onderwijsproces en de ervaren werkbaarheid centraal. De wetswijziging had als doel de eerdere burgerschapsopdracht uit het jaar 2006 te verduidelijken. In de nieuwe wet ligt meer nadruk op een gemeenschappelijke kern van burgerschapscompetenties en op kwalitatieve criteria als een doelgerichte, samenhangende en herkenbare invulling van burgerschapsonderwijs. Dit onderzoek is erop gericht om te toetsen of deze beoogde verduidelijking daadwerkelijk zo wordt ervaren in de praktijk door scholen.

---

1 Dit betreft ook de conceptkerndoelen geformuleerd door SLO in opdracht van het ministerie van OCW. Tijdens het veldwerk van dit onderzoek was de wet nog niet aangenomen.

### **1.1.1. Methode**

Voor deze wetsevaluatie is een mixed-methods-onderzoeksofzet toegepast, waarbij kwantitatieve en kwalitatieve methoden zijn gecombineerd om zowel breedte als diepgang te verkrijgen. We volgden een explanatory sequential design (zie Cresswell, 2011; Schoonenboom & Johnson, 2017). Eerst is een landelijke vragenlijst uitgezet onder onderwijsprofessionals in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. De vragenlijst is ontwikkeld op basis van de onderzoeksvragen, relevante literatuur, het onderzoekskader van de inspectie en de conceptkern-doelen. Deze is afgenomen door Ipsos I&O onder een gestratificeerde steekproef van onderwijs-professionals. Hiermee verkregen we inzicht in hoe scholen de wet interpreteren, implementeren, monitoren, en hoe zij het toezicht ervaren. Vervolgens zijn acht semigestructureerde interviews gehouden met onderwijsprofessionals uit verschillende sectoren en regio's om de resultaten te verdiepen. Tot slot zijn twee focusgroepen gehouden met experts uit wetenschap en praktijk om de voorlopige inzichten te toetsen en te duiden (zie namen deelnemers bijlage 7.2.4).

De surveydata zijn geanalyseerd met beschrijvende statistiek en waar relevant zijn verschiltoetsen tussen po en vo uitgevoerd. Alle interviews en focusgroepen zijn opgenomen, getranscribeerd en thematisch gecodeerd op basis van een coderingsschema afgeleid van de vier onderzoeksvragen. Ten slotte zijn bevindingen aangevuld met een beknopte literatuurstudie en documentenanalyse om de resultaten in bredere beleids- en praktijkcontext te plaatsen. De onderzoeksverantwoor-ding met een gedetailleerd beeld over de procedure en respondenten is opgenomen in de bijlage (hoofdstuk 7).

### **1.1.2. Leeswijzer**

De volgende hoofdstukken geven per hoofdthema/onderzoeksvraag een overzicht van de bevin-dingen uit de kwantitatieve vragenlijstverkenning en de kwalitatieve interviews. De hoofdstukken 2 tot en met 5 presenteren de bevindingen en behandelen achtereenvolgens vier thema's:

1. Duidelijkheid van de wetswijziging (hoofdstuk 2).
2. Doorwerking in leerdoelen en monitoring (hoofdstuk 3).
3. Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (hoofdstuk 4).
4. Behoefte aan verdere verduidelijking en/of ondersteuning (hoofdstuk 5).

Bij elk thema beginnen we met de belangrijkste resultaten uit de vragenlijst, met vervolgens een verdieping vanuit de interviews. Elk thema wordt afgesloten met een korte samenvatting waarin we duiden hoe kwantitatieve en kwalitatieve inzichten elkaar aanvullen. In hoofdstuk 6 brengen we de resultaten bijeen. Hier formuleren we conclusies en beleidsgerichte aanbevelingen die aansluiten bij de centrale onderzoeksvragen en de bredere context van burgerschapsonderwijs.

## 2 Duidelijkheid en werkbaarheid van de wetswijziging

In dit hoofdstuk onderzoeken we in welke mate onderwijsprofessionals de verduidelijkte burgerschapsopdracht uit de wet van 2021 als duidelijk en werkbaar ervaren. Centraal staat in hoeverre de vier kernelementen van de wet helder zijn voor scholen, in hoeverre deze elementen voldoende richting bieden voor de onderwijspraktijk, en waar eventuele knelpunten worden ervaren. We combineren hierbij de resultaten uit de vragenlijst met inzichten uit de verdiepende interviews, en sluiten af met een korte samenvatting en reflectie, mede gebaseerd op de gesprekken met experts in de twee focusgroepen.

### 2.1. Inzichten uit de vragenlijstverkenning

Voor dit thema hebben we onderwijsprofessionals gevraagd naar de duidelijkheid van de verduidelijkte burgerschapsopdracht op vier kernelementen waar het onderwijs zich volgens de wet op moet richten:

1. Het bijbrengen van kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit).
2. Het helpen ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische samenleving.
3. Het bijbrengen van kennis van en respect voor verschillen, alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.
4. Het zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden en waarin leerlingen gestimuleerd worden om daar actief mee te oefenen (inclusief het oefenen met mogelijke botsingen tussen basiswaarden).

Een meerderheid van de deelnemende onderwijsprofessionals die aangaven zicht te hebben op de inhoud van de wet, geeft aan het duidelijk te vinden wat onder de bovenstaande elementen uit de verduidelijkte burgerschapswet wordt verstaan.<sup>[2]</sup>

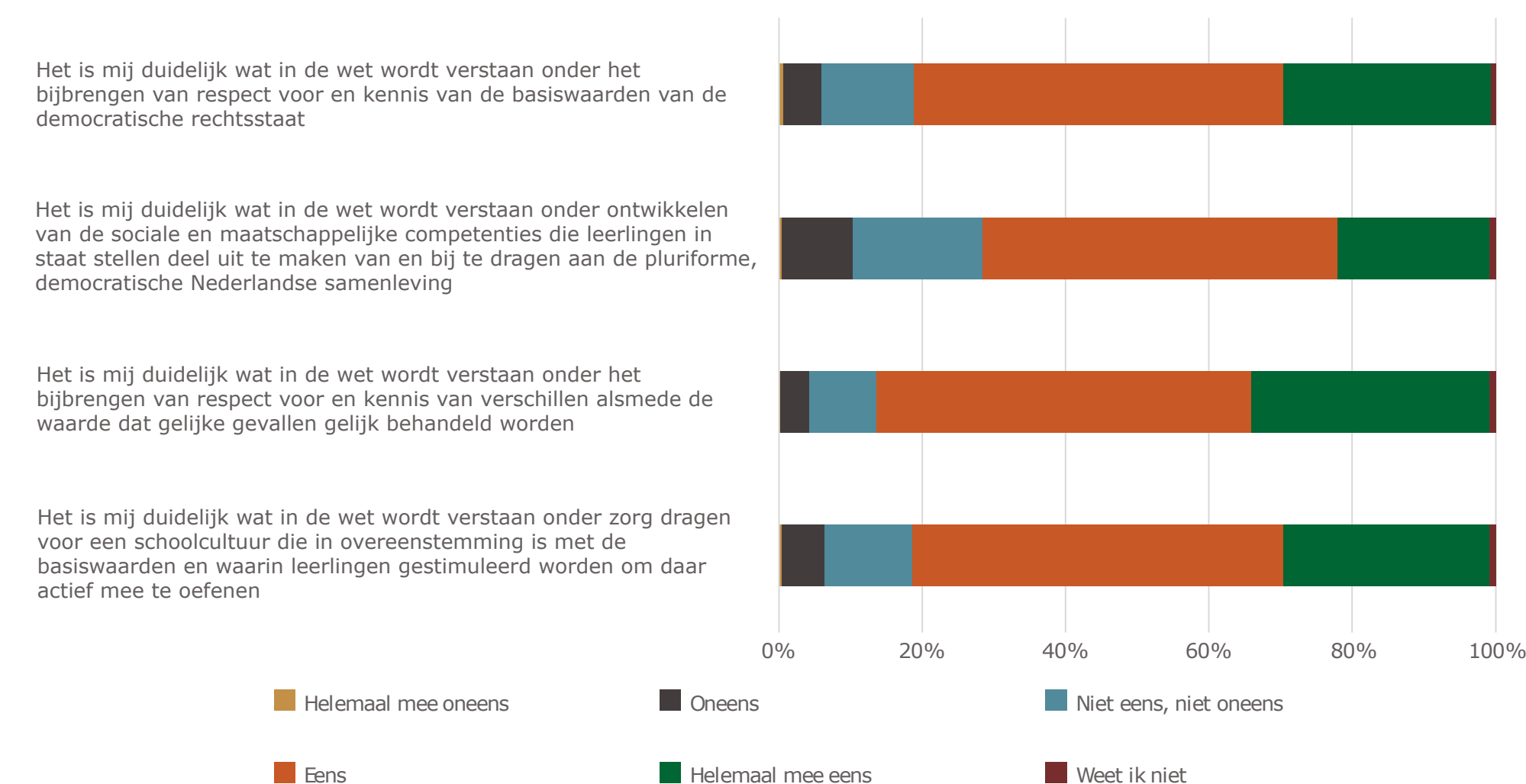
2 Deelnemers die het antwoord 'weet ik niet' hadden gegeven, zijn bij de beschrijving van deze resultaten buiten beschouwing gelaten, omdat de interpretatie hier expliciet is gebaseerd op het oordeel van onderwijsprofessionals die zicht hebben op de inhoud van de wet. In figuur 3.1 wordt deze groep wel meegenomen om een volledig beeld van de respons te geven.

Wanneer we kijken naar de hoeveelheid deelnemers die het (helemaal) eens is met de stellingen hierover, zien we de volgende verdeling (van hoog naar laag):

- 86% vindt kernelement 3 duidelijk (verschillen en gelijkwaardigheid).
- 81% vindt kernelement 1 duidelijk (basiswaarden van de democratische rechtstaat).
- 81% kernelement 4 duidelijk (schoolcultuur).
- 71% vindt kernelement 2 duidelijk (sociale en maatschappelijke competenties).

Kernelement (3), over het bijbrengen van kennis van en respect voor verschillen en gelijke behandeling van gelijke gevallen, wordt door de grootste groep onderwijsprofessionals als helder ervaren. Ook kernelement (1), over het bijbrengen van kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtstaat, en (4), over het zorgdragen voor een schoolcultuur waar ruimte is om te oefenen met deze basiswaarden, lijken in eerste instantie relatief helder voor de deelnemers. De grootste onduidelijkheid (met ongeveer 30 procent) lijkt te bestaan over kernelement (2): het helpen ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving. Desondanks is nog steeds ongeveer 71% van de deelnemers van mening dat ook dit onderdeel voldoende helder is voor hen.

**Figuur 1. Verdeling van de reacties op de stellingen over de duidelijkheid van de wetswijziging in procenten (inclusief de 'weet ik niet'-resultaten).**



Er zijn geen verschillen gevonden tussen deelnemers uit het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en gespecialiseerd onderwijs in de mate waarin zij het eens zijn met stellingen over duidelijkheid van de verduidelijkte burgerschapswet. Ook tussen deelnemers die werkzaam zijn in het pro/lwoo/vmbo en havo/vwo zijn geen verschillen gevonden.

## 2.2. Inzichten uit de verdiepende interviews

Uit de verdiepende interviews komt in eerste instantie een vergelijkbaar beeld naar voren als uit de kwantitatieve resultaten. Relevant om hier te benoemen, is dat onderstaande beschrijving gebaseerd is op de subjectieve ervaringen van onderwijsprofessionals, waardoor de beschreven uitkomsten op het gebied van duidelijkheid en werkbaarheid van de wet vooral een indruk of indicatie geven van hoe dit eruitziet voor het bredere veld.

De acht onderwijsprofessionals die we spraken, geven aan dat ze over het algemeen in meer of mindere mate bekend te zijn met de huidige wetgeving rondom burgerschapsonderwijs. Ook de vier kernelementen uit de wet worden doorgaans herkend. Dit varieert van ongeveer de helft van de professionals die goed op de hoogte is van de huidige wetgeving (vaak vanuit een burgerschapsrol die zij vervullen op hun school) en de andere helft die elementen herkend, vaak omdat zij bekend zijn met de kerndoelen van SLO. Sommige onderwijsprofessionals geven dus aan deze elementen “wel eens eerder te hebben gelezen” en anderen herkennen de elementen, omdat deze in het verleden als uitgangspunt voor hun onderwijsbeleid hebben gediend.

“ Ik heb meegewerkt aan het schrijven van het beleidsplan burgerschap, dus dan ben je goed bekend met deze [kernelementen]. (...). Toen we begonnen met het beleidsplan waren de kerndoelen van SLO er nog niet, dus hebben we deze vier [kernelementen] als leidraad genomen.”

Tegelijkertijd zien we dat, wanneer we doorvragen naar de *duidelijkheid* en *werkbaarheid*<sup>[3]</sup> van de wetsopdracht, onderwijsprofessionals begrijpen wat de verschillende elementen in de wet omvatten en lijken te begrijpen wat er met de verschillende begrippen in de kernelementen bedoeld wordt. Deze ervaren duidelijkheid geldt in meer of mindere mate voor alle vier de kernelementen, daar

3 Belangrijk hierin is het onderscheid tussen duidelijkheid/helderheid (begrijpen wat er met de begrippen in de wet bedoeld wordt) en werkbaarheid (handelingsvermogen van scholen om deze begrippen een concrete plek te geven in het onderwijs, alsook te monitoren en te meten) van de kernelementen in de wet. Deze twee noties liggen vanzelfsprekend in het verlengde van elkaar. Hoewel monitoring in principe als afzonderlijk thema aan bod komt in hoofdstuk 3, wordt het hier besproken zodra respondenten het aanstippen in het kader van de werkbaarheid van de wet.

waar specifiek de ‘sociale en maatschappelijke competenties’ soms de vraag oproep welke competenties hiermee precies bedoeld worden. Aanvullend geven de gesproken onderwijsprofessionals echter aan dat ze, in het kader van werkbaarheid, worstelen met de concretisering, implementatie en de meetbaarheid van verschillende begrippen in de kernelementen. Enkele geïnterviewden benoemen bijvoorbeeld dat bepaalde abstracte termen in de wet in hun beleving onvoldoende concreet zijn uitgewerkt, waardoor het lastig is om ze operationeel te maken in de schoolpraktijk. Als gevolg hiervan ervaren onderwijsprofessionals soms uitdagingen in het aantonen dat zij voldoen aan de wettelijke kaders.

“ De uitdaging voor ons bij alle vier de [kernelementen] van burgerschap was dat we denken dat we het doen, maar hoe toon je dat aan?”

Het begrijpen van begrippen en het aantonen of kunnen aantonen dat men hieraan voldoet, zijn twee verschillende dingen. Laatstgenoemde hangt immers samen met toezicht door inspectie, dat verderop in dit rapport uitgebreid besproken wordt, maar in de interviews vaak direct genoemd werd in relatie tot de *duidelijkheid* en *werkbaarheid* van de wet.

In het vervolg van deze paragraaf zoomen we in op de vier kernelementen gebaseerd op de interviews. In het algemeen valt op dat directe vragen over de duidelijkheid en werkbaarheid van de wetsopdracht tamelijk positief worden beoordeeld in zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve verkenning, maar dat dit bij het afpellen van de kernelementen op het niveau van precieze, concrete definities, meetbaarheid en monitoring als lastig wordt ervaren.

### 2.2.1. Kernelement 1: basiswaarden democratische rechtstaat

De formulering van de basiswaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit) uit kernelement (1) wordt over het algemeen als duidelijk en herkenbaar ervaren door de gesproken onderwijsprofessionals, vooral door degenen die betrokken zijn bij beleidsvorming. De meeste deelnemers ervaren het element duidelijk genoeg om ermee aan de slag te gaan in hun onderwijs. Het komt bijvoorbeeld expliciet aan bod in vakken in de bovenbouw van het vo zoals maatschappijleer, maatschappijkunde en geschiedenis.

Tegelijkertijd ervaren verschillende onderwijsprofessionals dat het concreet maken van deze waarden in het onderwijs niet altijd eenvoudig is: daar waar kennis bijbrengen over het algemeen goed te vertalen is naar de onderwijspraktijk, is dat voor het bijbrengen van respect een stuk complexer. Ook het meetbaar maken van respect wordt genoemd als belangrijk knelpunt. De werkbaarheid van dit kernelement lijkt (in tegenstelling tot de duidelijkheid ervan) voor scholen



dus sterk afhankelijk van het type doel dat beoogd wordt: kennis over waarden is toepasbaar in de onderwijscontext, mede doordat je dit kunt monitoren en meten, maar het bijbrengen van respect is ingewikkelder.

“ Kennis kun je leerlingen natuurlijk aanleren en ook vrij eenvoudig toetsen. Maar hoe toets je of je respect hebt bijgebracht? In het onderwijs zijn we gewend om leerlingen een toets te geven en ze iets te laten opschrijven. Dat werkt hier niet.”

Enkele scholen vragen zich tevens af hoe vastgesteld kan worden dat een leerling zich ontwikkeld heeft op een waarde als solidariteit.

“ Hoe monitor je of een leerling zich van leerjaar 1 tot en met 4 of 5 daadwerkelijk heeft ontwikkeld op dit vlak? En in hoeverre is die ontwikkeling het resultaat van ons onderwijs, of gewoon van de persoonlijke ontwikkeling die een leerling doormaakt?”

Ook geven sommige deelnemers aan dat dit kernelement makkelijker te behandelen is in de bovenbouw van het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs, omdat daar meer vakinhoudelijke lesprogramma's beschikbaar zijn. Voor de midden- en onderbouw in het primair onderwijs moeten scholen creatiever zijn met de invulling, geven ze aan. Een andere deelnemer geeft aan moeite te hebben met hoe bijvoorbeeld de democratische rechtstaat uit te leggen in de basis- of kaderstromingen van het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs. Deze scholen ervaren een worsteling met de vertaling van het kernelement naar de concrete praktijk en differentiatie naar de belevingswereld van hun leerlingen.

### **2.2.2. Kernelement 2: sociale en maatschappelijke competenties**

Uit de interviews komt naar voren dat veel van de respondenten kernelement (2) als relevant ervaren, maar dat de omschrijving van wat sociale en maatschappelijke competenties precies zijn, en wat daaronder wordt verstaan vanuit de wet, niet altijd duidelijk genoeg is, waardoor zowel de vertaling naar de onderwijspraktijk, als het meetbaar maken van dit kernelement als lastiger worden bestempeld.

“ Wat zijn die sociale en maatschappelijke competenties precies? Dat is eigenlijk mijn vraag. Wat wordt daaronder verstaan? Want dat kan van alles zijn. Laat dat dan een punt zijn om mee te nemen: het is niet heel eenduidig omschreven.”

“ Ik vind dit, net als het vorige element, best lastig. Het is niet helemaal duidelijk wat er precies bedoeld wordt. Er staat: 'sociale en maatschappelijke competenties', maar wat zijn dat dan precies? En wanneer voldoet een leerling daaraan?”

De geïnterviewde onderwijsprofessionals geven aan dat ze hier zelf invulling aan proberen te geven, bijvoorbeeld door te denken aan discussievaardigheden, mediawijsheid of empathie voor anderen die anders zijn dan jijzelf. Hoewel de wet op dit punt spreekt over vaardigheden, blijkt in de praktijk nog behoefte aan verduidelijking. Zo is het voor sommige professionals niet altijd helder of het vooral gaat om basiskennis meegeven (over de democratische, pluriforme samenleving en hoe men daarin functioneert) of meer om (oefenen met) vaardigheden, zodat competenties ontwikkeld kunnen worden. Eén van de gesproken onderwijsprofessionals geeft daarnaast aan dat de leerlingpopulatie van een school een rol kan spelen in de mogelijkheid van leerlingen om sociale en maatschappelijke competenties te ontwikkelen. Volgens deze persoon is het op (homogene) scholen met bijvoorbeeld weinig culturele diversiteit lastiger om bepaalde competenties, zoals omgaan met verschillen, in de praktijk te ontwikkelen of om daarmee te oefenen, omdat leerlingen in dit geval minder als vanzelf in aanraking komen met diverse culturen en achtergronden.

De grootste uitdaging lijkt ook hier te liggen in het meetbaar maken van de zogenoemde sociale en maatschappelijke competenties. Dit geldt met name voor het meten van houdingen en vaardigheden. Ook hier wordt de differentiatie naar schoolsoort als extra uitdaging ervaren, bijvoorbeeld ten aanzien van de concepten 'pluriforme en democratische samenleving' of de mogelijkheid om geleerde vaardigheden of vaardigheden waarmee geoefend is, te benoemen wanneer er in een reflectie naar gevraagd wordt.

### **2.2.3. Kernelement 3: verschillen en gelijkwaardigheid**

Kernelement (3), over het bijbrengen van kennis van en respect voor verschillen tussen mensen en het principe van gelijke behandeling in gelijke gevallen, wordt door de meeste gesproken onderwijsprofessionals als voldoende duidelijk en helder ervaren, wat het voor scholen in hun ervaring mogelijk maakt om er concreet mee aan de slag te gaan. Zo wordt het deel over het 'gelijk behandelen van gelijke gevallen' volgens één van de respondenten specifiek behandeld in vakken als maatschappijleer en maatschappijkunde, waar de rechtsstaat wordt uitgelegd en bijvoorbeeld het belang van gelijke consequenties voor vergelijkbare vergrijpen wordt benadrukt.

“ Dit element vind ik eigenlijk vrij concreet. Bij vakken als maatschappijleer en maatschappijkunde in de bovenbouw komt dit expliciet aan bod. Daar wordt bijvoorbeeld de rechtsstaat behandeld: wat staat er in de wet, wat mag wel en niet, en dat mensen voor hetzelfde vergrijp gelijk behandeld moeten worden.”

De grootste uitdaging ligt, ook hier, in het meetbaar maken van respect, wat iets zegt over de *werkbaarheid* van dit kernelement. Waar kennis over verschillen volgens velen prima kan worden getoetst, worstelen respondenten met de vraag hoe je vaststelt of een leerling respect is bijgebracht. Ook het woord 'bijbrengen' wordt benoemd als interessant, omdat het niet goed vast te stellen is in hoeverre iets echt landt bij een leerling en wanneer een school als zodanig hieraan 'voldoet'.

“ Je kunt kennis bijbrengen, maar je kunt niet afdwingen dat iemand respect heeft voor een ander.”

Een andere genoemde uitdaging ten aanzien van dit kernelement is volgens de onderwijsprofessionals dat het afhankelijk is van de leerkracht die voor de klas staat:

“ We merken dat het vaak afhankelijk is van de leerkracht. Hoe je als leerkracht omgaat met situaties in de klas, bijvoorbeeld bij conflicten, bepaalt veel. Hoe voer je dan het gesprek en betrek je de klas erbij? We zijn nog zoekende naar hoe we dit schoolbreed goed kunnen neerzetten, zonder dat het te veel afhangt van de persoon voor de klas. We voeren als team zeker gesprekken hierover, maar we missen soms een doorlopende lijn.”

“ Kennis en respect voor verschillen is ook zo iets: dat snap je wel. Alleen, ik denk dat het jammer genoeg sterk afhangt van de persoon die op dat moment met de leerling te maken heeft. In hoeverre er dan iets mee gedaan wordt en of dat op een goede manier gebeurt.”

Tot slot wordt ook de context buiten school – de thuissituatie, leeftijdsgenoten, de buurt, maar ook de bredere samenleving – benoemd als een uitdaging voor dit element. Zo wordt het voorbeeld genoemd van scholen in landelijke regio's, waar leerlingen weinig in aanraking komen met leeftijdgenoten en mensen uit diverse culturen, en waardoor de leerlingen een sterker 'wij-zij'-denken kunnen vertonen. Een andere deelnemer noemt het vernielen van posters voor Paarse Vrijdag.

Bij dergelijke uitdagingen benoemen meerdere deelnemers dat de praktische uitvoering van dit element ook hier sterk afhankelijk is van de persoon die voor de klas staat.

“ We merken dat onze leerlingen – en dat heeft ook met de regio te maken – weinig begrip hebben voor andere culturen. We zijn een vrij witte school, en dat merk je.”

“ We lopen er echt tegenaan dat er discriminatie voorkomt, vooral tussen leerlingen onderling. (...) We proberen leerlingen bij te brengen dat ze begrip hebben voor andere culturen. Maar dan krijg je reacties als: 'Zij moeten zich aanpassen'.”

“ We proberen het bij te brengen, maar het blijft niet altijd hangen. Zeker als het thuis niet wordt ondersteund. Dat maakt het lastig.”

#### 2.2.4. Kernelement 4: schoolcultuur en oefenruimte

De gesproken onderwijsprofessionals erkennen dat element (4), dat betrekking heeft op de schoolcultuur en ruimte die er is om te oefenen met de basiswaarden van de democratische rechtstaat, een belangrijk onderdeel is. Verschillende deelnemers benadrukken dit element als het onderliggende principe van het onderwijs te zien. Oftewel het idee dat de basiswaarden in alles wat de school doet worden uitgedragen: in beleid, onderwijs, omgang enzovoort. Op de vraag in hoeverre de gesproken onderwijsprofessionals dit element als duidelijk ervaren, geeft het merendeel aan te begrijpen wat er in grote lijnen mee bedoeld wordt, maar dat zij het desondanks ervaren als een abstract en lastig te concretiseren onderdeel in de praktijk. Verschillende respondenten geven bijvoorbeeld aan dat schoolcultuur een relatief vage, ongrijpbare term is en meer te maken heeft met 'iets wat je voelt in een school'.

“ Ja, al is de bewoording wat vaag. Wat zijn die basiswaarden precies? Dat staat waarschijnlijk ergens anders in de wet. Een schoolcultuur... Ik denk dat dat gewoon het wezen van onderwijs is. Dat we als school in alles wat we doen die waarden uitdragen.”

“ Het is iets wat je voelt in een school: 'Hier doen we het op deze manier.' Je wilt dat collega's, leerlingen en ouders achter die waarden staan en ze uitdragen. Dat vraagt veel van een school en lukt niet altijd.”

Op het gebied van *werkbaarheid*, lijkt het omzetten van de geleefde cultuur naar meetbare en vastgestelde documentatie dus het grootste knelpunt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het ontbreken van een objectieve maatstaf, geven verschillende respondenten aan, waardoor het lastig te bepalen is wanneer je er echt aan voldoet.

“ *Het blijft lastig om te bepalen wanneer je er echt aan voldoet. Het is gewoon anders dan bij rekenen of taal, waar je duidelijke eisen hebt.*”

“ *We kunnen kinderen wel kennis bijbrengen, maar uiteindelijk gaat het om de dagelijkse omgang: hoe ga je met elkaar om? Dat geldt ook voor hoe collega's met elkaar omgaan, en ouders onderling. Daar zit veel achter.*”

Een andere uitdaging die raakt aan de werkbaarheid van de wet is het gebrek aan uniformiteit hierover in een school: verschillende respondenten benoemen de 'eilandencultuur' op school, waarbij iedereen het op de eigen manier wil doen. Dit maakt het lastig een gezamenlijke visie te realiseren of om een schoolcultuur te 'doorbreken' wanneer dit nodig is.

Over het actief oefenen met democratische waarden benoemen verschillende onderwijsprofessionals in de interviews dat er behoefte is aan duidelijkere richtlijnen en meer ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een methode, leerlijn of lessenserie. Zonder duidelijke structuur vinden sommige respondenten het lastig om systematisch te werken aan dit onderdeel, en blijft het vaker bij enkele losstaande activiteiten.

### 2.3. Samenvatting en reflectie

#### **Kernbegrippen herkend, maar behoefte aan concretisering**

Afgaande op de kwantitatieve verkenning lijken de elementen uit de verduidelijkte burgerschapswet voor ruim driekwart van de deelnemende onderwijsprofessionals die aangeven op de hoogte te zijn van de wetsopdracht, voldoende duidelijk. Basiswaarden van de democratische rechtsstaat en respect voor verschillen worden breed als belangrijk en noodzakelijk gezien.

Aan de andere kant maken zowel de enquête als de interviews duidelijk dat bepaalde begrippen in de praktijk als onvoldoende concreet of toepasbaar worden ervaren, waardoor scholen moeite hebben deze handen en voeten te geven in hun onderwijs. Hoewel de begrippen uit de wet op zichzelf duidelijk lijken voor onderwijsprofessionals, blijkt in de interviews dat deze duidelijkheid niet altijd voldoende is. De gesproken onderwijsprofessionals geven aan dat zij wel een eigen

interpretatie hebben van termen zoals 'de basiswaarden van de democratie' of 'sociale en maatschappelijke competenties', maar dat zij het als lastig ervaren om deze abstracte begrippen te vertalen naar de concrete onderwijspraktijk en concreet lesmateriaal. Dit wijst op een behoefte aan meer houvast of praktische handvatten, zodat de vertaalslag naar het onderwijs eenvoudiger kan worden gemaakt. Vooral het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties (kernelement 2) wordt door een relatief groot deel van de respondenten als onvoldoende duidelijk ervaren. Scholen zouden graag preciezere duiding zien van wat van leerlingen verwacht wordt op dat vlak.

Ook de gesproken experts uit de focusgroepen benadrukten dat leraren wel begrijpen wat er bedoeld wordt, maar vragen hebben over wat het precies inhoudt en hoe je het praktisch vormgeeft. Met andere woorden: wat de wet vraagt is grotendeels helder, hoe te weten of je genoeg doet een stuk minder. In de interviews was een discrepantie zichtbaar tussen de eerste reactie van onderwijsprofessionals en verdere doorvraag. Op de vraag of de wet duidelijk en werkbaar is, antwoorden veel onderwijsprofessionals in eerste instantie bevestigend. Men voelt zich voldoende vrij en begrijpt de bedoeling van de wetswijziging. Bij doorvragen over concretere invulling en werkbaarheid kwamen echter verschillende knelpunten naar boven. Experts uit de focusgroepen duiden dit als het verschil tussen begrijpen wat er op papier staat en het operationeel maken ervan.

#### **Samenvattend**

Kortom, de inzichten uit de kwantitatieve en kwalitatieve verkenning laten zien dat respondenten de begrippen uit de wet over het algemeen als duidelijk ervaren, maar dat er bij de toepassing in de onderwijspraktijk, en dan met name wat betreft de uitleg en werkbaarheid van bepaalde concepten, nog behoefte bestaat aan verdere concretisering. Deze conclusie wordt onderstreept door de gesproken experts uit de focusgroepen. Sommige begrippen moeten scherper gedefinieerd of toegelicht worden om scholen meer houvast te geven in de vertaalslag naar de onderwijspraktijk.

# 3 Doorwerking in concrete leerdoelen en monitoring

In dit hoofdstuk richten we ons op de vraag in hoeverre de verduidelijkte burgerschapsopdracht heeft doorgewerkt in het formuleren van leerdoelen, het ontwikkelen van een doorlopende leerlijn en het systematisch monitoren van opbrengsten. We beschrijven eerst hoe scholen hun burgerschapsdoelen hebben vastgelegd, welke stappen zijn gezet in het uitwerken van leerlijnen en hoe zij zicht proberen te krijgen op de resultaten van hun aanpak. Vervolgens verdiepen we deze bevindingen met inzichten uit de interviews. Daarbij wordt rekening gehouden met de beleidscontext ten tijde van het veldwerk, waarin de door SLO ontwikkelde conceptkerndoelen burgerschap nog niet wettelijk waren vastgesteld.

## 3.1. Inzichten uit de vragenlijstverkenning

### 3.1.1. Leerdoelen en leerlijn

Veel scholen hebben naar aanleiding van de wetswijziging werk gemaakt van het formaliseren van burgerschapsonderwijs in leerdoelen en leerlijnen<sup>[4]</sup>. Circa driekwart van de respondenten (74%) geeft aan dat er expliciete leerdoelen voor burgerschap op hun school zijn geformuleerd. Iets meer dan de helft (56%) zegt dat er een doorlopende leerlijn is uitgewerkt. Op de scholen die een leerdoel en/of leerlijn hebben, zijn op bijna de helft zowel leerdoelen als een leerlijn op het gebied van burgerschap (algemeen) vastgelegd (47%). Een kleine groep (12%) geeft aan dat hun school nog geen leerdoelen of leerlijn heeft vastgelegd.

Kijkend naar de verschillende elementen uit de burgerschapswet, zien we de volgende verdeling<sup>[5]</sup>:

- Kernelement 1 (basiswaarden): 71% leerdoelen, 44% leerlijn, 34% beiden, 10% geen.
- Kernelement 2 (competenties): 72% leerdoelen, 51% leerlijn, 38% beiden, 11% geen.
- Kernelement 3 (verschillen): 70% leerdoelen, 49% leerlijn, 36% beiden, 13% geen.
- Kernelement 4 (schoolcultuur): 72% leerdoelen, 52% leerlijn, 38% beiden, 11% geen.

4 Circa één op de vijf deelnemers (19%) weet niet of er leerdoelen en/of een leerlijn op het gebied van burgerschap (algemeen) zijn vastgelegd. Deze respondenten zijn in de verdere analyses over dit onderdeel buiten beschouwing gelaten.

5 Deelnemers die het antwoord 'weet ik niet' hadden gegeven, zijn buiten beschouwing gelaten.

Kijkend naar de ontwikkeling op deze elementen sinds 2021, zien we de volgende verdeling:

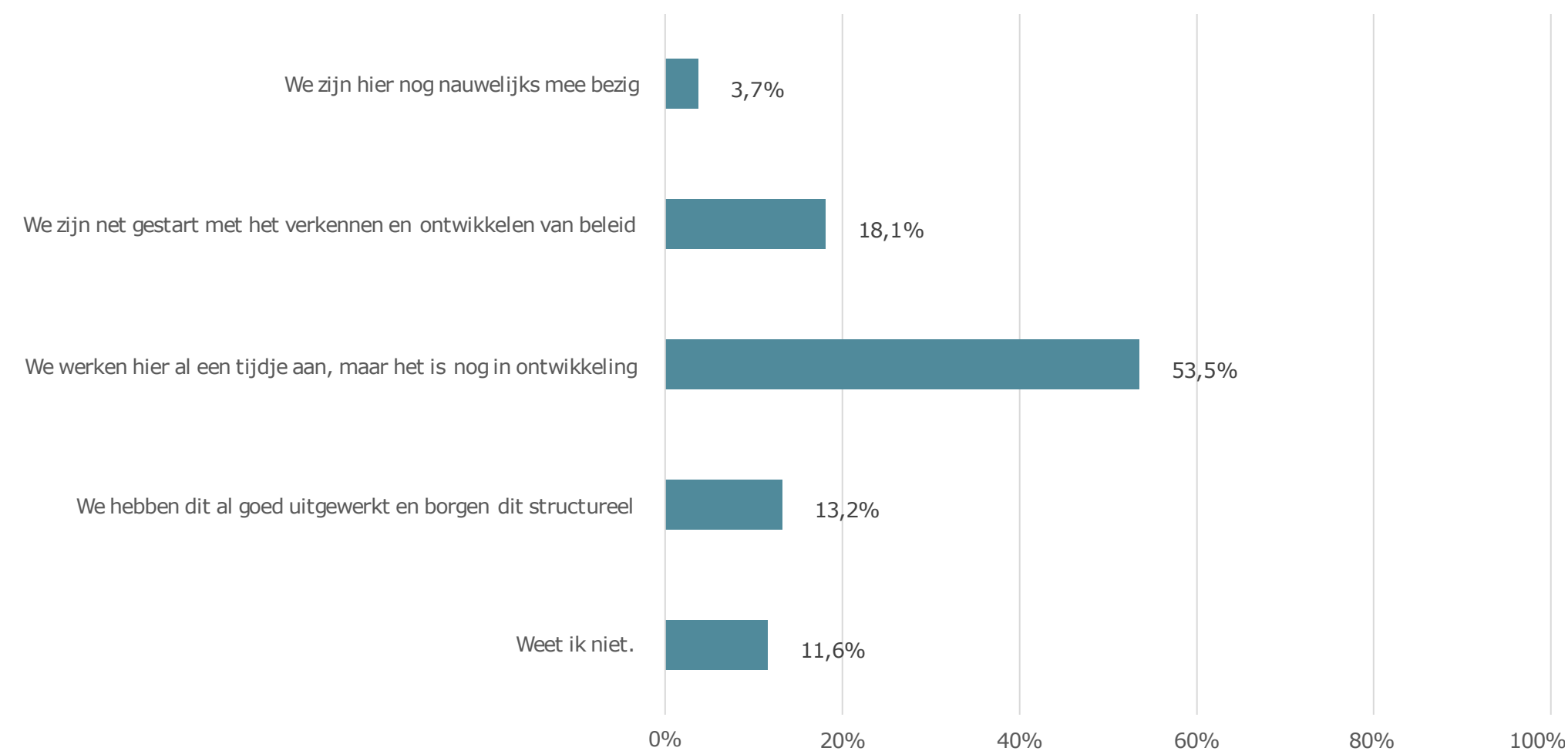
- Kernelement 1 (basiswaarden): 37% nieuw ontwikkeld, 40% aangepast, 8% geen aanpassingen, 15% weet het niet.
- Kernelement 2 (competenties): 35% nieuw ontwikkeld, 40% aangepast, 10% geen aanpassingen, 15% weet het niet.
- Kernelement 3 (verschillen): 34% nieuw ontwikkeld, 41% aangepast, 12% geen aanpassingen, 13% weet het niet.
- Kernelement 4 (schoolcultuur): 26% nieuw ontwikkeld, 40% aangepast, 17% geen aanpassingen, 17% weet het niet.

Wanneer gekeken wordt naar verschillen tussen sectoren en vo-niveaus, zijn er enkele verschillen. De groep die niet weet of op hun school leerdoelen en/of leerlijnen zijn geformuleerd, is relatief groter in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs. De groep met een leerlijn is (bij burgerschapsonderwijs in het algemeen en ook per kernelement) relatief groter in het gespecialiseerd onderwijs dan in het voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs is voor de kernelementen 2 en 4 relatief ook vaker een leerlijn dan in het voortgezet onderwijs. Bij kernelement 2 en 3 geven deelnemers die lesgeven op het pro/lwoo/vmbo relatief vaker aan dat er leerdoelen zijn vastgelegd dan deelnemers die lesgeven op de havo/vwo. Voor elk kernelement geldt dat hier relatief vaker een leerlijn voor is op het pro/lwoo/vmbo dan op de havo/vwo. De verschillen tussen pro/lwoo/vmbo en havo/vwo dienen echter met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden vanwege de kleine aantallen.

Op scholen waar al doelen of leerlijnen bestaan, zijn deze in de meeste gevallen ontwikkeld of bijgesteld naar aanleiding van de wetswijziging. Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat op hun school de burgerschapsleerdoelen en/of leerlijn nieuw ontwikkeld zijn sinds 2021 (45%). Nog eens ruim een derde van de deelnemers zegt dat bestaande doelen of leerlijnen zijn aangepast op hun school op basis van de verduidelijkte wet (36%). Deelnemers uit het voortgezet onderwijs weten vaker niet wat er met de leerdoelen en/of leerlijn is gebeurd na de wetswijziging dan deelnemers uit het primair onderwijs. De leerdoelen/leerlijn op burgerschap in het algemeen en kernelementen 1, 3 en 4 zijn relatief vaker nieuw ontwikkeld op het pro/lwoo/vmbo dan op de havo/vwo. Bovendien geldt voor leerdoelen/leerlijn op burgerschap in het algemeen en kernelementen 1 en 3 dat ze op de havo/vwo relatief vaker zijn aangepast op basis van de wetswijziging dan op het pro/lwoo/vmbo. Slechts bij een klein deel van de respondenten waar een leerdoel of leerlijn is (ongeveer 5%), is er na 2021 niets gewijzigd aan de leerdoelen/leerlijn.

Uit de enquête blijkt verder dat de invoering van de wet nog geen compleet afgerond proces is in scholen. Ruim 54% van de deelnemers geeft aan dat hun school weliswaar al een tijd met burgerschap bezig is, maar dat dit nog in ontwikkeling is. Ongeveer 18% staat nog aan het begin en is pas recent gestart met het verkennen en ontwikkelen van beleid op dit gebied. Slechts zo'n 13% zegt dat het al goed is uitgewerkt en structureel geborgd, en circa 4% doet er nog nauwelijks iets aan.

**Figuur 2. Ontwikkeling van scholen op het gebied van burgerschapsonderwijs sinds 2021 (in percentages).**



### 3.1.2. Monitoring

Naast vastgelegde leerdoelen en leerlijnen onderzochten we ook de monitoring en evaluatie: houden scholen bij wat leerlingen bereiken en gebruiken ze die informatie? Hier geeft één op de vijf deelnemers aan niet te weten hoe dat op hun school zit (figuur 3).

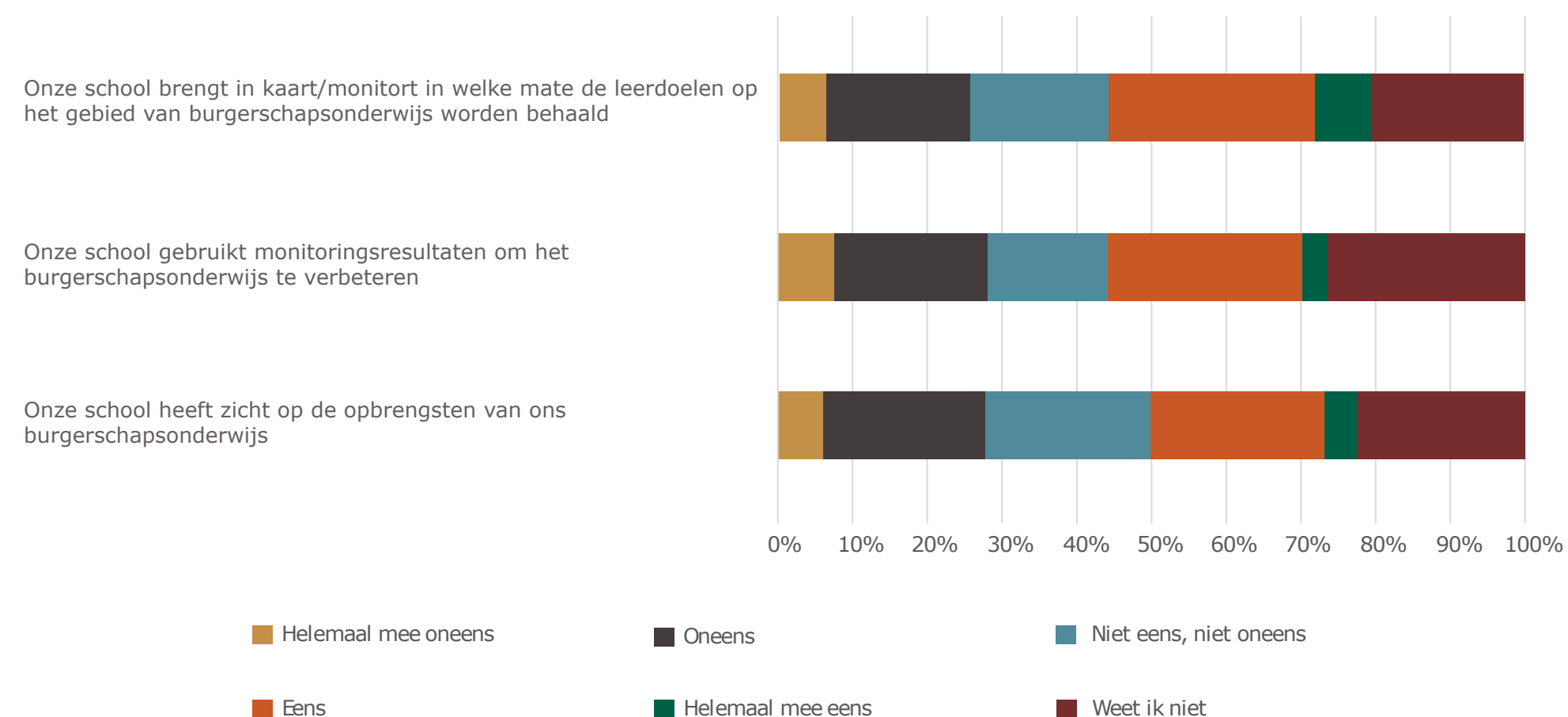
Van de deelnemers die het wél weten, zegt bijna de helft (44%) dat hun school bijhoudt in hoeverre burgerschapsleerdoelen behaald worden. Ongeveer een derde (32%) geeft aan dat er geen systematische monitoring plaatsvindt. In het voortgezet en speciaal onderwijs lijkt systematische monitoring relatief vaker te gebeuren dan in het primair onderwijs. Wel blijkt er op veel plaatsen verandering gaande: ongeveer twee derde van de scholen heeft sinds de wetwijziging de eigen monitoringaanpak vernieuwd (36%) of aangescherpt (31%).

Dit kan betekenen dat men bijvoorbeeld nieuwe evaluatie-instrumenten is gaan ontwikkelen of bestaande procedures heeft aangepast om beter aan de wettelijke opdracht te voldoen. Ongeveer 12% geeft aan dat er op hun school geen aanpassingen zijn gedaan.

Een vergelijkbaar patroon zien we bij het gebruiken van monitoringsresultaten ter verbetering van het onderwijs: circa 40% geeft aan dat hun school dit doet, maar een even grote groep (39%) ervaart dat dit niet gebeurt. Het percentage scholen waarop dit wel gebeurt, is iets hoger in het voortgezet en gespecialiseerd onderwijs dan in het primair onderwijs. Bovendien gebeurt dit relatief vaker op de havo/vwo dan op het pro/lwoo/vmbo. Ook hier is sprake van verandering: de manier waarop monitoringsresultaten worden ingezet om het burgerschapsonderwijs te verbeteren, is bij ongeveer twee derde nieuw ontwikkeld (30%) of aangepast (29%; relatief vaker in het gespecialiseerd onderwijs dan op het voortgezet onderwijs) op basis van de wetwijziging. Op ongeveer 15% van de scholen is niets veranderd.

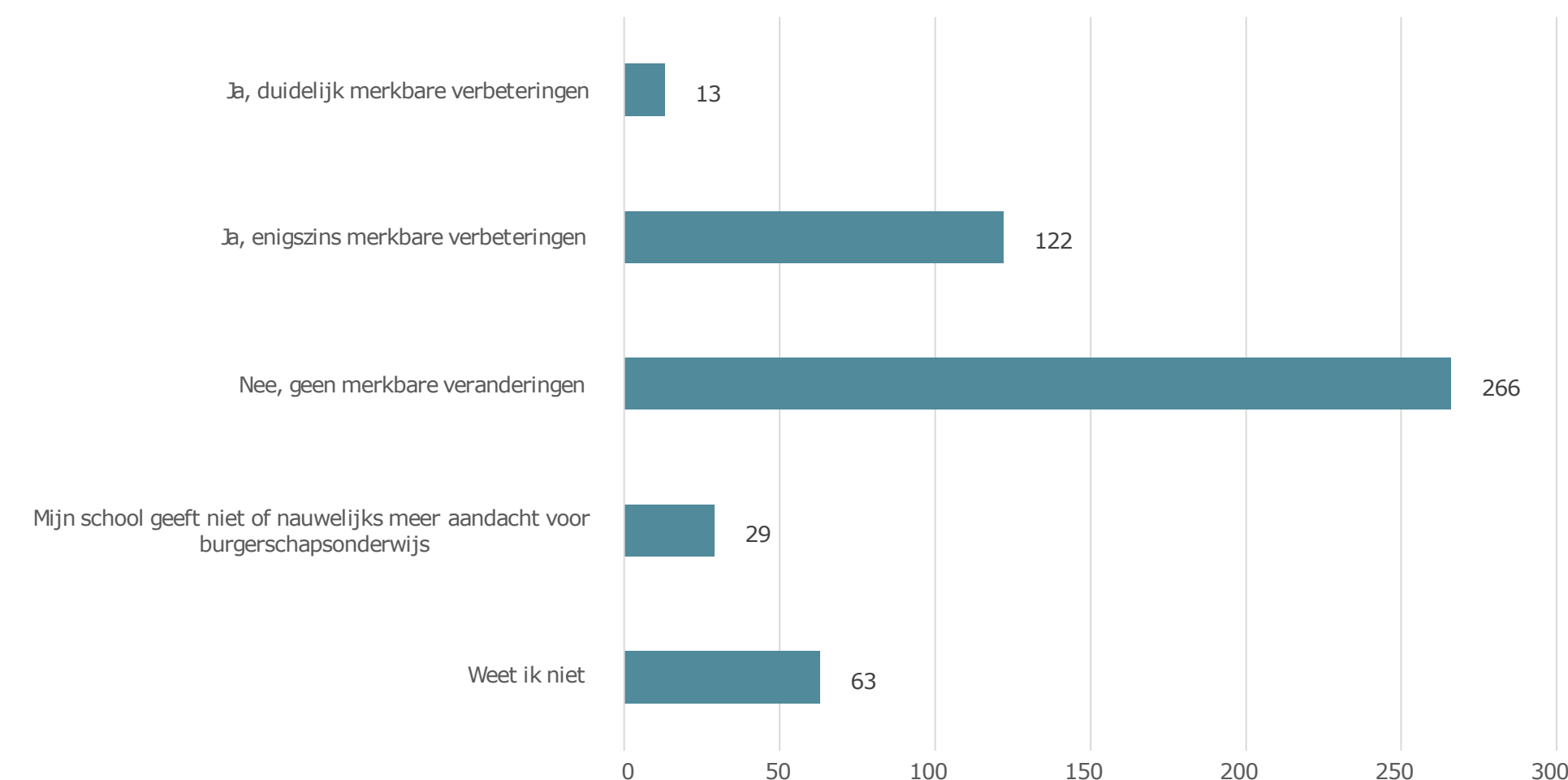
Ook omtrent zicht op opbrengsten (bijvoorbeeld of burgerschapsvorming effect heeft op houding/vaardigheden van leerlingen) is een soortgelijke verdeling zichtbaar: ongeveer 36% zegt dat de school hier wel zicht op heeft en 36% zegt van niet. Ook hier is het percentage scholen waar er wel zicht op is, iets hoger in het voortgezet en gespecialiseerd onderwijs dan in het primair onderwijs. Bij meer dan de helft van de scholen (57%) is de manier waarop zij zicht houden op de opbrengsten van het burgerschapsonderwijs sinds de wetwijziging van 2021 aangepast, namelijk nieuw ontwikkeld (26%) of aangescherpt (30%). Op 18% van de scholen is hierop geen wijzigingen gemaakt.

**Figuur 3. Verdeling van de reacties op de stellingen over monitoring van leerlingen op het gebied van burgerschap in procenten (inclusief de respondenten die 'weet ik niet' hebben geantwoord).**



Op de vraag of men ook veranderingen ziet bij leerlingen als gevolg van meer aandacht voor burgerschapsonderwijs (figuur 4), geeft 28% aan enigszins merkbare veranderingen te zien, en 62% geen merkbare veranderingen te ervaren. Deelnemers uit het gespecialiseerd onderwijs hebben relatief vaker aangegeven dat zij enigszins merkbare veranderingen zien dan in het primair en voortgezet onderwijs.

**Figuur 4. Veranderingen bij leerlingen als gevolg van meer aandacht voor burgerschapsonderwijs.**



### 3.1.3. Conceptkerndoelen

Van de deelnemers die weet hebben van de conceptkerndoelen burgerschap<sup>[6]</sup> (ongeveer twee derde van de deelnemers), geeft 86% aan dat deze conceptkerndoelen een rol spelen in hoe zij burgerschapsonderwijs vormgeven. Zij doen dit door de kerndoelen actief te gebruiken bij de inrichting van het burgerschapsonderwijs (42%) of door zich er globaal door te laten inspireren (44%). Slechts een klein gedeelte geeft aan de conceptkerndoelen niet te gebruiken (7%).

6 Dit betreft de conceptkerndoelen van SLO die in opdracht van het ministerie van OCW zijn geformuleerd. Tijdens het veldwerk van dit onderzoek was de wet nog niet aangenomen.

## 3.2. Inzichten uit de verdiepende interviews

### 3.2.1. Verschillende fasen van ontwikkeling

Ook de interviews tonen een beeld van scholen die volop bezig zijn hun burgerschapsonderwijs vorm te geven, maar daarin in uiteenlopende fasen verkeren en daarmee de wet dus in meer of mindere mate gerealiseerd lijken te hebben op hun school.<sup>[7]</sup> Verschillende scholen hebben al een beleidsplan opgesteld, of zijn hiermee bezig. Vaak is dit plan gebaseerd op de wettelijke verplichtingen en/of vertalingen daarvan, zoals de definitieve conceptkerndoelen. De scholen die hier verder in gevorderd zijn, en bijvoorbeeld al een doordachte visie en doorlopende leerlijn hebben, lijken vaker scholen die van nature al veel aandacht aan burgerschap besteedden en de wetswijziging aan hebben gegrepen om dat te formaliseren. Hoewel deze indruk uit de interviews naar voren komt, kan het niet gegeneraliseerd worden naar het bredere veld. Voorbeelden die genoemd worden, zijn het schrijven van een volledig beleidsplan met jaarlijks te evalueren doelen, een leerlingportfolio voor burgerschap, en curriculumdoorontwikkelingen met duidelijke doelstellingen die vertaald zijn naar beoordelingsrubrieken voor opdrachten. Veel van de gesproken onderwijsprofessionals geven hierbij aan dat waar burgerschap eerst *“impliciet in ons concept zat”*, het nu expliciet is vastgelegd, waarbij er bewuster over wordt gerapporteerd. Voor verschillende scholen was de wetswijziging in 2021 dan ook aanleiding voor deze ‘formalisering’.

*“ Los van het feit dat we als school al veel deden, ging het om het formaliseren en vastleggen. Dat is voortgekomen uit de wetswijziging.”*

Tegelijkertijd geven ook verschillende van de gesproken leraren en coördinatoren burgerschap aan dat hun school nog zoekende is in de vertaling van ‘burgerschap verweven in ons onderwijsconcept’ naar ‘burgerschap vastgelegd en meetbaar’. Veel geïnterviewden noemen dat hun school wel een visie of beleidsstuk heeft, maar dat die nog niet bij iedereen bekend of ‘scherp op het netvlies’ is. Ook loopt de praktische invulling soms nog wat achter op de ambitie. Zo erkent men het belang van burgerschap op school, en is vaak wel begonnen met plannen maken, maar een concrete leerlijn ontbreekt bijvoorbeeld nog, of bevindt zich slechts in opzet.

7 Ook hier is het relevant te vermelden dat onderstaande beschrijving gebaseerd is op subjectieve ervaringen van de gesproken onderwijsprofessionals, waardoor de resultaten met name een indruk of indicatie geven van de huidige stand van zaken op scholen op het gebied van concrete leerdoelen en monitoring van burgerschapsonderwijs.

### 3.2.2. Organisatie en draagvlak

Hoeveel aandacht er is voor het formaliseren van burgerschapsonderwijs, als ook hoe ver scholen hiermee gevorderd zijn, is onder meer afhankelijk van het draagvlak binnen het team. Het belang van gezamenlijkheid en teamontwikkeling wordt door verschillende deelnemers onderstreept. Ook de aanwezigheid van een kartrekker of coördinator die het proces aanstuurt, is een terugkerend element in de interviews.

*“ We hebben een collega op school die de kartrekker is van het burgerschapsonderwijs. Zij heeft daar veel taakuren voor en is echt de drijvende kracht.”*

Deze rol wordt op verschillende manieren ingevuld. Op sommige scholen is het een leraar die zich heeft gespecialiseerd, bijvoorbeeld een voorheen maatschappijleerdocent die is aangewezen als trekker en het beleidsplan opstelde. Op andere scholen is een coördinator aangesteld met ambulante uren, en soms ligt de verantwoordelijkheid bij een lid van de schoolleiding.

Hoewel er vaak één trekker is, wordt het beleid op de gesproken scholen veelal ontwikkeld in samenwerking. Deze scholen werken met werkgroepen of klankbordgroepen waarin collega’s meedenken, maar deze groepen zijn in de loop van de tijd vaak wel kleiner en/of meer gespecialiseerd geworden.

*“ We zijn ooit begonnen met een grote groep van zo’n 12 tot 15 collega’s. Daarna werkte die ene collega het verder uit met [ondersteunende burgerschapsorganisatie]. Sinds vorig jaar is er een kleinere groep gevormd. Deze collega’s hebben ook echt taakuren hiervoor gekregen, gelijk aan vier lesuren per week.”*

Naast onderwijspersoneel, spelen op sommige scholen ook ondersteunend personeel als conciërges een rol in het beleidsplan.

*“ Zij zijn ongelooflijk belangrijk. Ze bewegen op een andere manier door de school dan docenten of schoolleiding.”*

Het opstellen van een visie en beleidsplan gebeurt bij de gesproken scholen vaak in samenwerking met (een groot deel van) het team, vanaf het begin of juist in een later stadium van de uitwerking hiervan. Dit proces is volgens de onderwijsprofessionals belangrijk voor het draagvlak en de gezamenlijke invulling.

“Eigenlijk iedereen [is hierbij betrokken]. Eén collega haalt informatie op bij anderen en deelt ook. Vorig jaar was er een plenaire bijeenkomst waarin werd uitgelegd wat burgerschap is en dat we ermee aan de slag zijn – en dat we eigenlijk al veel doen. Dus het wordt met iedereen besproken en komt op allerlei manieren terug. Het duikt overal op.”

“We houden het voorlopig klein en gaan eerst een goed document opstellen: hoe zien wij burgerschap op school en wat zijn onze doelen? Daarna gaan we invullen wie wat doet en kijken of het goed op elkaar aansluit. Is er een leerlijn of moeten we die nog aanscherpen?”

“Ik denk dat een beleidsplan altijd een levend document moet zijn. Op veel scholen wordt een plan voor vier jaar geschreven, en daarna komt er een nieuw. Maar, ik vind het belangrijk om elk jaar met de werkgroep én het team het plan te evalueren en bij te stellen waar nodig. (...). Het is goed om daar elk jaar kritisch naar te kijken. Klopt het nog?”

### 3.2.3. Vertaling naar leerdoelen en leerlijn

Wat betreft leerdoelen geven de meeste onderwijsprofessionals aan dat hun school deze inmiddels heeft geformuleerd. Deze leerdoelen sluiten volgens hen in grote lijnen aan op de wettelijke kaders en zijn vaak ook geïnspireerd door de conceptkerndoelen. Benoemd werd dat de vastgestelde leerdoelen zich bijvoorbeeld richten op persoonsvorming, kritisch denken en wereldburgerschap, maar ook op thema's als vrijheid, gelijkwaardigheid, diversiteit, duurzaamheid en digitalisering. Ook hier geven verschillende respondenten aan dat zij op school al veel deden op het gebied van burgerschap, maar dat dit niet altijd als zodanig werd benoemd. De wetswijziging in 2021 fungeerde daarmee, zoals gezegd, als katalysator voor formalisering en vastleggen.

Tegelijkertijd geven deelnemers aan dat een doorlopende leerlijn (van groep 1 tot en met 8 of klas 1 tot 4,5 of 6) vaak nog ontbreekt op hun school. In plaats daarvan werken sommige scholen met losse projecten of modules per jaar, zonder vaste opbouw. Een leerkracht uit het po geeft aan gebruik te maken van een opbouwend proces met een burgerschapsportfolio.

“Ons doel is dat kinderen vanaf groep 1 tot en met groep 8 werken aan een burgerschapsportfolio. Als ze in groep 8 de school verlaten, hebben ze dan een compleet portfolio van alles wat ze op het gebied van burgerschap hebben gedaan.”

Een van de respondenten geeft aan dat zonder meer sturing in de vorm van zoiets als een landelijke leerlijn, het voor sommige scholen voelt alsof ze allemaal zelf het wiel aan het uitvinden zijn. Hoewel de ruimte in de wet wordt gewaardeerd, zorgt dit ook voor onzekerheid over wat precies verplicht is.

### 3.2.4. Conceptkerndoelen

Voor veel scholen vormen de conceptkerndoelen een belangrijk referentiepunt bij de vormgeving van het onderwijs en het opstellen van beleidsplannen, in het bijzonder bij het concreet en werkbaar maken hiervan. Deze conceptkerndoelen worden door scholen beschouwd als een leidraad voor de vertaalslag van wetgeving naar de concrete onderwijspraktijk, mede doordat de kern-doelen ook voorbeelden bevatten van wat er bedoeld wordt en dus ook ter inspiratie kunnen dienen. Vrijwel alle gesproken onderwijsprofessionals geven dan ook aan in meer of mindere mate bekend te zijn met deze conceptkerndoelen.

“De conceptkerndoelen maken het concreter en geven meer houvast bij het vormgeven van het onderwijs.”

“In de afgelopen jaren zijn ze [conceptkerndoelen] een stuk concreter geworden. In het begin waren het vooral losse kreten, niet altijd concreet genoeg om direct mee aan de slag te gaan. Nu de definitieve conceptkerndoelen er zijn, hebben we echt een concretiseringslag kunnen maken.”

Deze concretisering lijkt de gesproken scholen dus niet alleen geholpen te hebben om hun huidige beleid rondom burgerschap te kunnen toetsen en waar nodig bij te stellen, maar ook om (in ieder geval in het voortgezet onderwijs) modules binnen burgerschap en praktische opdrachten vorm te geven. Desalniettemin ervaren sommige onderwijsprofessionals dat ook de vertaling van de conceptdoelen naar praktijk niet op alle vlakken eenvoudig is en differentiatie noodzakelijk is.

“Wij als docenten kunnen er goed mee uit de voeten. Maar, waar ik tegenaan loop – en waar ik me ook steeds hard voor maak binnen de klankbordgroep – is: het staat allemaal mooi op papier, en een leerling in vwo 6 begrijpt het misschien. Maar hoe leg ik dit uit aan een leerling in kader 2? Daar worstelen we echt mee.”

“De kerndoelen zijn heel algemeen geformuleerd en gelden voor iedereen. In de praktijk moet je toch differentiëren, zodat het past bij de doelgroep.”



### 3.2.5. Monitoring

Veel van de gesproken onderwijsprofessionals geven aan dat ze op school worstelen met hoe aan te tonen dat ze werken aan de verschillende elementen uit de wet, zonder dat door de druk om alles te formaliseren, de nadruk te veel op papier en cijfers komt te liggen. Zo merkt een leraar op dat waardevolle informele discussies of activiteiten 'buiten het protocol' nu soms minder aandacht krijgen, omdat naar haar idee alleen de formele doelstellingen tellen. Men probeert hierin een balans te vinden. De wetwijziging van 2021 fungeerde voor veel scholen als directe aanleiding om het burgerschapsonderwijs expliciet te monitoren en vast te leggen, een taak die voorheen vaak impliciet en versnipperd (of simpelweg niet) plaatsvond.

Op veel van de scholen waar de gesproken onderwijsprofessionals werkzaam zijn, wordt het burgerschapsonderwijs momenteel vooral op een kwalitatieve manier geëvalueerd, bijvoorbeeld via observaties, gesprekken in leerlingarena's of zelfevaluaties. Gestructureerd meten met data gebeurt minder, doorgaans vanwege een gebrek aan tijd, geschikte instrumenten of omdat men het niet goed vindbaar acht wat je precies zou moeten meten.

*“ We brengen wel in kaart wat we doen, maar niet op een gestructureerde manier bij de leerlingen zelf.”*

*“ Ik vraag me ook af hoe je dat zou kunnen meten. Geeft het ministerie daar een tool voor? Dat weet ik niet. Het zit in zoveel dingen.”*

Toch zetten sommige scholen eerste stappen, bijvoorbeeld door gedragsafspraken schoolbreed vast te leggen of door gebruik te maken van (externe) meetinstrumenten zoals vragenlijsten, of een poging heeft gedaan met portfolio's en rubrics.

*“ Bij elke opdracht bedenken we eerst het idee en daarna formuleren we leerdoelen. Voor elke deeltaak hebben we een rubriek waarin we kunnen aangeven of een leerling bepaalde aspecten wel of niet laat zien.”*

De validiteit van zulke metingen blijft echter een punt van zorg voor enkele gesproken onderwijsprofessionals, zeker bij aspecten als houding en respect. Zij vinden het lastig om dit goed in kaart te brengen op basis van het onderwijs dat zij geven. Het grootste knelpunt is dan ook de vraag hoe je persoonlijke ontwikkeling kunt meten: *“Hoe heb jij je ontwikkeld als burger? Nee, dat meten we niet.”* Andere ervaren uitdagingen zijn tijdsgebrek en de barrières voor bepaalde leerlinggroepen die bijvoorbeeld (talige) vragenlijsten dienen in te vullen. De wens voor praktische hulpmiddelen voor monitoring klinkt regelmatig door.

### 3.2.6. Impact op leerlingen, docenten en schoolcultuur

Hoewel de focus van deze wetsevaluatie niet ligt bij het in kaart brengen van de effecten van burgerschapsonderwijs, is in de gesprekken met onderwijsprofessionals gevraagd naar de ervaren impact van burgerschapsonderwijs op leerlingen, docenten en de schoolcultuur tot dusver. Het is belangrijk om te benadrukken dat deze beschrijving uitsluitend gebaseerd is op subjectieve ervaringen van de acht gesproken onderwijsprofessionals, waardoor de beschreven impact vooral een indruk of indicatie geeft van mogelijke veranderingen.

#### Impact op leerlingen

De meeste onderwijsprofessionals geven aan dat het lastig, zo niet onmogelijk, is om een direct meetbaar verschil in kennis, houding of gedrag bij leerlingen vast te stellen. Dit wordt vaak verklaard door het feit dat scholen ook vóór de verduidelijking van de wettelijke burgerschapseisen al activiteiten ondernamen die bijdragen aan burgerschap. Hierdoor is het moeilijk om veranderingen toe te schrijven aan het huidige burgerschapsonderwijs. Sommige scholen merken bovendien op dat hun burgerschapsonderwijs nog niet structureel genoeg is om grote effecten zichtbaar te maken.

*“ Nee, ik kan niet zeggen dat dat anders is dan vier of vijf jaar geleden. Ik denk ook niet dat we inhoudelijk veel meer doen op dat vlak, we meten alleen meer.”*

Toch signaleren enkele scholen subtiele en geleidelijke impact van het burgerschapsonderwijs op de leerlingen. Zo wordt genoemd dat leerlingen meer belangstelling tonen voor inspraak en participatie op school, bijvoorbeeld via een beter georganiseerde leerlingenraad. Ook maatschappelijke projecten, zoals stages of samenwerkingen met lokale organisaties, lijken daaraan bij te dragen. Scholen zien dat leerlingen enthousiast worden van activiteiten waarbij zij iets betekenen voor anderen. In sommige gevallen leidt burgerschap tot meer betrokkenheid bij de directe omgeving, bijvoorbeeld door samenwerking met een verzorgingstehuis of deelname aan een kindervrijwilligersraad.

*“ We hebben een verzorgingstehuis naast de school, waarmee we nu meer samenwerken. Sinds we actiever met burgerschap bezig zijn, merk je dat dit echt leeft onder kinderen. Het gaat om empathie en sociale betrokkenheid. Ook in de wijk zien we dat terug. Kinderen voelen zich meer betrokken bij de wijk en de school”*

“Bijvoorbeeld de maatschappelijke stage, dat is verplicht, maar ook praktijkgerichte programma's op mavo en havo. Leerlingen gaan dan op bezoek bij de voedselbank en maken een diner voor mensen die daar gebruik van maken. Daar worden ze echt enthousiast van. Dat heeft letterlijk impact. Omkijken naar elkaar, dat komt daarin terug.”

Tevens wordt benoemd dat burgerschapsonderwijs kan bijdragen aan wederzijds begrip tussen leerlingen, al leidt dit niet altijd tot een verandering in eigen opvattingen. Regionale context speelt hierbij een rol: in sommige gebieden is het creëren van openheid voor andere meningen een uitdaging. Docenten merken verder dat impact vaak zichtbaar wordt in informele gesprekken en actuele thema's die leerlingen bezighouden, zoals in het voorbeeld bij het volgende citaat over de woningmarkt.

“Een mooi voorbeeld: we hadden het over de woningmarkt. Een leerling uit de brugklas zei: 'Hoe moet ik later ooit een huis kopen?' Dan hoor je ze al nadenken: 'Moet dit niet anders geregeld worden?'”

### **Impact van de wetswijziging op docenten en teams**

Een aantal onderwijsprofessionals merkt op dat (meer aandacht voor) burgerschapsonderwijs niet alleen invloed kan hebben op leerlingen, maar ook op het team en de manier waarop collega's samenwerken. Op enkele scholen heeft het werken aan burgerschap bijvoorbeeld geleid tot meer bewustwording en een groeiend draagvlak voor dit vak. Docenten zien burgerschap steeds meer als vanzelfsprekend onderdeel van het onderwijs, vergelijkbaar met kernvakken als taal en rekenen. Scholingsdagen en gezamenlijke visievorming hebben er volgens de gesproken onderwijsprofessionals bovendien aan bijgedragen dat collega's zich bewuster zijn van hun eigen bijdrage, ook in vakken waar burgerschap niet direct voor de hand ligt.

“De impact op collega's was wel duidelijk, vooral tijdens de scholingsdag en de periode daarna. Mensen beseften: 'Oh ja, ik doe ook aan burgerschap, ook die van wiskunde en scheikunde.'”

Tegelijkertijd blijft het expliciet vastleggen en meten van burgerschap voor veel docenten een tijdrovende verplichting die bijdraagt aan werkdruk. Dit wordt soms ervaren als het creëren van een “papieren tijger”, vooral in relatie tot de eisen van de inspectie.

### **Impact op schoolcultuur**

De impact van burgerschapsonderwijs op schoolcultuur blijkt het lastigst te omschrijven. Verschillende scholen gaven aan dat zij in hun beleving al veel deden op dit vlak, waardoor grote veranderingen niet zichtbaar zijn. Wel zijn er voorbeelden van kleine aanpassingen, zoals inclusievere taal in beleidsdocumenten of meer aandacht voor omgangsvormen. Enkele onderwijsprofessionals benadrukken dat maatschappelijke trends en polarisatie ook invloed hebben op de schoolcultuur, en dat burgerschapsonderwijs hier slechts beperkt tegenwicht kan bieden.

### **3.3. Samenvatting en reflectie**

Zowel de kwantitatieve verkenning als de verdiepende interviews laten zien dat scholen sinds de verduidelijking van de wet vooruitgang hebben geboekt in het uitwerken van hun burgerschapsonderwijs. Driekwart van de scholen heeft inmiddels leerdoelen geformuleerd voor de verschillende elementen uit de wet. Afgaande op de hoeveelheid scholen die aangeeft dat deze onderdelen hernieuwde aandacht hebben gekregen na de wijziging van de wet, lijkt de wetsverduidelijking gezorgd te hebben voor een toename in het formaliseren van burgerschapsonderwijs. Ook experts zien dit als teken dat de wetswijziging (en daarmee het toezicht) en de maatschappelijke druk wel degelijk een impuls hebben gegeven. Verschillende experts benoemen ook dat zij terug horen dat scholen hierdoor actief aan de slag zijn gegaan, en dat er beweging in het veld is gekomen richting meer planmatigheid.

De conceptkerndoelen burgerschap worden hierbij breed gebruikt als referentiepunt om de wettelijke opdracht concreter te maken en zo houvast te bieden bij het opstellen van leerdoelen. Verschillende wetenschappelijke experts gaven aan dat dit hun niet verbaast. Scholen hebben immers lang gewacht op de concrete uitwerking van de wet, en nu die er is, gaan veel scholen daarmee aan de slag. Een andere expert benoemt hierbij ook de teleurstelling die sommige scholen ervaren toen het kerndoelen-proces vertraging opliep.

### **Papieren werkelijkheid versus praktijk**

Tegelijkertijd zien we dat scholen duidelijk nog onderweg zijn. Met name het implementeren, monitoren en borgen vraagt veelal nog aandacht. De kwaliteit en uitgebreidheid van plannen loopt sterk uiteen: van zeer uitgebreide visies tot slechts globale kaders. De gesproken experts plaatsen eenzelfde kanttekening. Zo wijzen zij op het verschil dat kan bestaan tussen het hebben van documenten (beleidsplannen, leerlijnen etc.) en de uitvoering in de klas. Een van de praktijkexperts gaf als voorbeeld dat vaak een klein team of een enthousiaste coördinator burgerschap een uitgebreid plan maakt, terwijl de vertaling naar leraren toe blijft liggen. Dit risico van een papieren

werkelijkheid zagen meerdere experts. Ook werd genoemd dat niet alle leraren zich eigenaar voelen van het plan dat er dan ligt. Hierdoor kan het gebeuren dat scholen in een vragenlijst, of naar de inspectie toe, rapporteren dat ze leerdoelen hebben, terwijl die in de dagelijkse onderwijspraktijk nog weinig gebruikt worden.

Uit de vragenlijstverkenning blijkt dat de helft van de onderwijsprofessionals aangeeft een doorlopende leerlijn te hebben. Volgens enkele experts rapporteren veel scholen wel een leerlijn burgerschap te hebben, maar is dat in de praktijk een ander verhaal, of is het knip- en plakwerk, waarbij belangrijke onderdelen zoals een uitwerking van democratische waarden of de doelgerichtheid van het onderwijs ontbreken. De koppeling tussen losse activiteiten en een doelgerichte leerlijn is hier dus nog weinig aanwezig. Alhoewel meer focus op planvorming dus zeker een stap in de goede richting is, is de implementatie volgens deze experts duidelijk nog in ontwikkeling.

### **Monitoring en effectmetingen blijven uitdaging**

Een van de grootste knelpunten binnen dit thema is volgens de gesproken onderwijsprofessionals en experts de monitoring van burgerschapsonderwijs. Scholen vinden het moeilijk om systematisch bij te houden wat leerlingen leren op het gebied van burgerschap en welke effecten hun aanpak heeft. Genoemd worden mondelinge evaluaties, incidentele leerlingengesprekken of bijvoorbeeld een projectverslag, maar een structureel meetinstrument ontbreekt nog grotendeels. De ervaren impact op leerlingen, docenten en schoolcultuur is daarom vooralsnog vooral indirect vast te stellen. Onderwijsprofessionals signaleren vooral subtiele effecten, zoals toenemende betrokkenheid van leerlingen bij participatie-activiteiten en een groeiend bewustzijn binnen teams over de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor burgerschap.

Tegelijkertijd benoemen verschillende praktijkexperts ook dat scholen huiverig zijn voor te veel nadruk op toetsen en cijfers, omdat dit volgens hen een negatief effect heeft op de intrinsieke waarde van burgerschapsonderwijs. Ook wordt het vastleggen en monitoren van burgerschap ervaren als een extra belasting. Door de wetenschappelijke experts werd ook kritiek geuit op een te instrumentele benadering. Zo werd de zorg uitgesproken dat er commerciële meetinstrumenten opkomen die scholen kopen om maar iets te hebben om af te vinken. Er werd onderstreept dat bij monitoring en meetinstrumenten kwaliteit gewaarborgd moet worden, en dat de kwaliteit van nieuwe instrumenten aandacht vraagt. Daarnaast is een aantal experts kritisch op het meten van houdingen en respect. Het meetbaar maken van burgerschapscompetenties kan immers ook politieke en pedagogische vragen oproepen, onder meer in het licht van dat het voldoen aan deze competenties 'goed burgerschap' impliceert, terwijl dit tot op zekere hoogte een subjectief component bevat.

De vragenlijstverkenning liet zien dat slechts ongeveer een derde van de onderwijsprofessionals duidelijke veranderingen bij leerlingen zag sinds de extra aandacht voor burgerschap. De rest zag weinig verschil of wist het niet, mede omdat dit niet werd gemeten op school. Uit de gesprekken met onderwijsprofessionals en experts komt naar voren dat scholen aan de ene kant meer ondersteuning willen bij de monitoring van burgerschapsonderwijs, en tegelijkertijd waarschuwen voor een te sterke of nauwe focus op het meten van burgerschap. Verschillende praktijkexperts geven aan dat het monitoren van effecten door scholen ook pas goed op gang kan komen wanneer de implementatie in de praktijk ver genoeg gevorderd is. Gebaseerd op de inzichten uit het vorige hoofdstuk, waar we zagen dat de implementatie op veel scholen nog volop in ontwikkeling is, is dit dan ook wellicht nog een stap te ver. De ervaren impact op leerlingen, docenten en schoolcultuur is vooralsnog vooral indirect en met dit onderzoek moeilijk objectief vast te stellen.

### **Samenvattend**

De verduidelijkte wet lijkt scholen in beweging te hebben gebracht, in ieder geval op het gebied van formalisering. Een groot aantal scholen heeft sinds 2021 leerdoelen burgerschap (door)ontwikkeld. Tegelijkertijd is de echte doorwerking pas geslaagd als leerdoelen en leerlijnen ook in de lessen en schoolcultuur zijn geïntegreerd, en de effecten daarvan zichtbaar worden. De gesproken experts uit de focusgroepen onderstrepen dat deze burgerschapsplannen nog niet overal leiden tot zichtbare veranderingen in de klas of een structurele verankering in het onderwijs. Borging en monitoring blijven daarom belangrijke aandachtspunten.

# 4 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe scholen het toezicht op burgerschapsonderwijs door de inspectie ervaren. We beschrijven eerst de resultaten uit de vragenlijst, waarin respondenten aangeven in hoeverre zij bekend zijn met het onderzoekskader en hoe zij de beoordeling van burgerschapsonderwijs waarderen. Daarna verdiepen we deze bevindingen met inzichten uit de interviews.

## 4.1. Inzichten vanuit de kwantitatieve verkenning

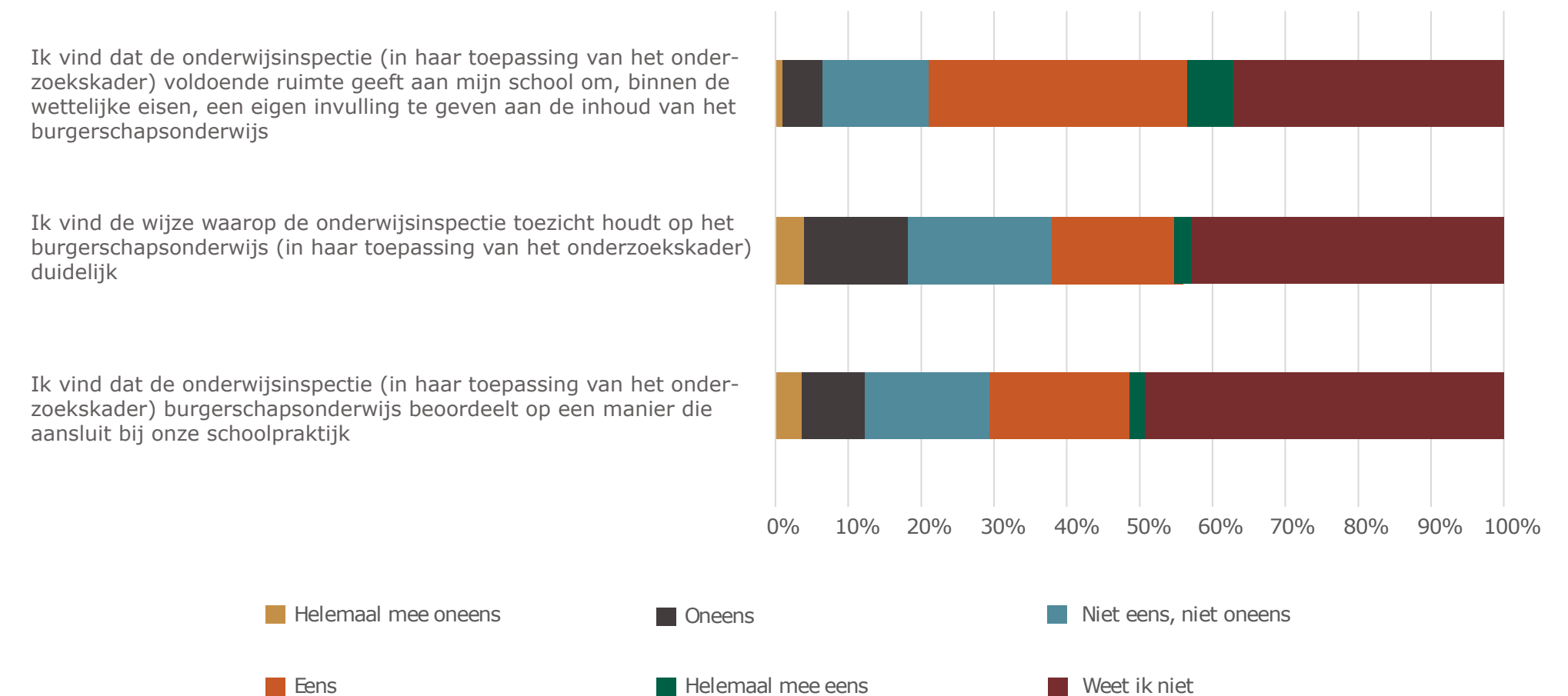
Een groot deel van de respondenten geeft aan geen duidelijk beeld te hebben van de wijze waarop de onderwijsinspectie het burgerschapsonderwijs beoordeelt:

- 64% is onbekend met het onderzoekskader van de onderwijsinspectie op het gebied van burgerschapsonderwijs.
- 49% weet niet of de onderwijsinspectie het burgerschapsonderwijs beoordeelt op een manier die aansluit bij de schoolpraktijk.
- 37% weet niet of het inspectietoezicht voldoende ruimte laat voor eigen invulling.
- 43% weet niet of de werkwijze van de inspectie duidelijk is.

De relatief grote groep onderwijsprofessionals die geen duidelijk beeld heeft van het toezicht door de inspectie, komt deels omdat niet alle scholen al een inspectiebezoek gericht op burgerschap hebben gehad sinds 2021. Ongeveer 30% van de respondenten geeft aan dat de onderwijsinspectie op hun school na 2021 het burgerschapsonderwijs heeft beoordeeld (39% weet niet of het burgerschapsonderwijs op de school is beoordeeld; deelnemers uit het gespecialiseerd onderwijs geven relatief vaker aan dat het burgerschapsonderwijs op de school is beoordeeld dan deelnemers uit het primair onderwijs). Van deze scholen meldt 40% dat zij een herstelopdracht hebben gekregen met betrekking tot burgerschap (17% weet het niet). Hierbij is geen verschil tussen het primair en voortgezet onderwijs.

Kijken we naar de groep deelnemers die wel een mening heeft over hun ervaring met het inspectietoezicht rond burgerschap<sup>[8]</sup>, dan zien we dat 67% van die groep vindt dat de onderwijsinspectie voldoende ruimte voor eigen invulling laat aan scholen. Dit is vergelijkbaar met de 79% van de deelnemers die aangeeft dat de wet te interpreteren en toe te passen is op een manier die past bij de eigen school. Tegelijkertijd zien we dat slechts 42% vindt dat de beoordeling voldoende aansluit op de schoolpraktijk. Ook vindt slechts 35% dat het toezicht voldoende duidelijk is. Ook hier zien we geen significante verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs.

**Figuur 5. Verdeling van de reacties op de stellingen over de onderwijsinspectie m.b.t. burgerschapsonderwijs (inclusief de respondenten die 'weet ik niet' hebben geantwoord).**



8 Deelnemers die 'weet ik niet' hebben geantwoord, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

## 4.2. Inzichten uit de interviews

De geïnterviewde onderwijsprofessionals ervaren over het algemeen dat de wet voldoende ruimte biedt om burgerschapsonderwijs op een manier vorm te geven die past bij hun eigen visie en context. Wel speelt onder de onderwijsprofessionals die we hebben gesproken de vraag of het toezicht van de onderwijsinspectie dezelfde ruimte biedt. De ervaringen met het toezicht vanuit de onderwijsinspectie lopen uiteen. Het merendeel van de onderwijsprofessionals geeft aan dat hun school nog geen inspectiebezoek heeft gehad voor burgerschap. Voor hen is het toezicht vooral iets waar zij zich op voorbereiden, onder meer door beleidsplannen en documentatie op orde te brengen.

### 4.2.1. Nadruk op formele vastlegging

De enkele scholen die wel een bezoek hebben gehad, beschrijven dat zij herstelopdrachten en intensieve gesprekken hebben gehad met de onderwijsinspectie. Bij scholen die een herstelopdracht kregen, ging het volgens de gesproken onderwijsprofessionals vrijwel altijd om het concreet maken en zichtbaar vastleggen van het burgerschapsonderwijs. De inhoud en cultuur van de school werden in dat geval positief beoordeeld door inspectie, maar op papier was niet alles op orde. Voor één van de scholen was de herstelopdracht een directe aanleiding om een beleidsplan op te stellen en monitoring te starten. Soms resulteerde het inspectiebezoek in externe samenwerking of ondersteuning om burgerschap beter te verankeren.

“Ze [de onderwijsinspectie] waren echt enthousiast. Alleen: op papier was nog niet alles op orde. We hebben drie vervangende opdrachten gekregen, waaronder één voor burgerschap.”

Een terugkerend punt in de interviews is dat het toezicht zich sterk lijkt te richten op formele borging door bijvoorbeeld beleidsdocumenten, plannen of aantoonbare verantwoording. Scholen die in de dagelijkse praktijk veel aandacht besteden aan burgerschapsonderwijs ervaren het als onrechtvaardig wanneer zij vooral worden beoordeeld op de mate waarin dit schriftelijk is vastgelegd. Onderwijsprofessionals omschrijven dit als een spanning tussen ‘wat we doen’ en ‘wat we kunnen laten zien’. In enkele gevallen leidde dit ook tot herstelopdrachten, die vooral betrekking hadden op onvoldoende expliciete documentatie, maar volgens de geïnterviewden niet op tekortkomingen in de pedagogische of didactische uitvoering.

### 4.2.2. Stimulerende én beperkende werking van toezicht

Tegelijkertijd benoemen verschillende deelnemers dat inspectiebezoeken ook een positieve impuls kunnen geven. Sommige scholen beschrijven het inspectiebezoek als constructief en inhoudelijk waardevol. Toch blijft er een spanning bestaan tussen de ruimte die de wet biedt en de striktere toetsing die scholen soms ervaren binnen het toezicht, waarbij abstracte begrippen in de praktijk beoordeeld worden aan de hand van criteria die voor scholen niet altijd zichtbaar of voorspelbaar zijn. Het lijkt dan ook dat toezicht door de inspectie een gemengd gevoel achterlaat, dat het zowel als stimulerend als beperkend wordt ervaren. Het geeft burgerschapsonderwijs een gevoel van urgentie en dwingt scholen om actief met burgerschap aan de slag te gaan. Ook benoemden respondenten het spanningsveld tussen de brede formulering van de wet en de concrete verwachtingen van inspectie.

“Het punt is: het onderwijs staat al jaren onder druk. De werkdruk is hoog. Je moet zoveel ballen in de lucht houden dat het gewoon niet meer lukt. En dan wordt er gezegd: ‘Oja, doe ook nog even iets met sociaal-emotionele ontwikkeling en doe ook nog even iets met burgerschap.’ Alsof het iets is wat je er ‘even bij’ doet.”

“Ik denk dat de wet uiteindelijk wel stimulerend werkt. Het zorgt ervoor dat je er echt mee aan de slag moet. Het is niet vrijblijvend: je wordt erop beoordeeld.”

De geïnterviewde docenten stellen vast dat het onderzoekskader van de inspectie in de praktijk leidend is, wat in de ervaring van sommigen niet hoeft te betekenen dat dit altijd overeenkomt met de letter van de wet. Een terugkerend punt is dan ook dat het toezicht wordt gezien als een interpretatie van de wet, die soms strenger is dan scholen verwachten:

“De onderwijsinspectie heeft een toezichtskader opgesteld op basis van de wet, en dat gebruiken ze om scholen te beoordelen. Maar dat toezichtskader is hun interpretatie van de wet. Sommige scholen vonden dat die interpretatie niet overeenkwam met wat er letterlijk in de wet stond. Toch werden ze daarop beoordeeld.”

Dit kan leiden tot verrassingen voor scholen: “Je denkt dat je voldoet aan de wet, maar je kunt het niet aantonen op de manier die gevraagd wordt.” Scholen die bijvoorbeeld op een alternatieve manier werken kwamen daardoor in de problemen, omdat wat voorheen “met vlag en wimpel werd goedgekeurd, nu ineens een struikelblok” was vanwege het nieuwe toezicht op de wet.

“ Bij het democratisch onderwijs was burgerschap altijd: vinkje, klaar. Ze zagen dat leerlingen echt meebeslisten over het reilen en zeilen van de school. Maar toen veranderde de wet en de manier waarop ernaar gekeken werd. En ineens voldeed het niet meer. Dat vond ik opvallend.”

Desalniettemin wordt de inspectie over het algemeen als constructief ervaren door de scholen die een bezoek hebben gehad.

### 4.3. Samenvatting en reflectie

Het toezicht op burgerschapsonderwijs wordt door scholen met gemengde gevoelens ervaren. Een groot deel van de respondenten kan geen duidelijk oordeel geven, omdat zij onvoldoende bekend zijn met het toezichtskader en hun school nog geen inspectiebeoordeling op dit terrein heeft gehad. Onder de scholen die hier wel ervaring mee hebben, overheerst het beeld dat de inspectie voldoende ruimte laat voor eigen invulling. Tegelijkertijd zijn onderwijsprofessionals minder positief over de duidelijkheid van het toezicht en de mate waarin de beoordeling aansluit op de dagelijkse praktijk in de school.

#### Nadruk op formele vereisten

De gesproken experts signaleren een spanningsveld in het toezicht vanuit de inspectie. Aan de ene kant stimuleert het toezicht scholen om hun burgerschapsonderwijs serieuzer te nemen en niet vrijblijvend te laten. Aan de andere kant leidt het ook tot scholen die vooral bezig zijn om te voldoen aan wat ze denken dat de inspectie wil zien, in plaats van intrinsiek inhoud te geven aan burgerschap. Verschillende experts geven aan dat scholen hierdoor het idee hebben dat ze door een hoepel van de inspectie moeten springen, in plaats van met burgerschapsonderwijs zoals zij dat zelf willen. De experts waarschuwen dan ook voor een risico op een te instrumentele benadering van burgerschap en dat een sterke nadruk op formele vastlegging en aantoonbaarheid spanning kan oproepen. Scholen ervaren dat ze beoordeeld worden op wat er op papier staat (beleidsplan, curriculum, vastgelegde doelen) en minder op wat er daadwerkelijk in de school leeft.

#### De vertaling van wet naar inspectietoezicht

In een aantal gesprekken kwam naar voren dat scholen soms de indruk hebben dat de inspectie meer eist dan de wet voorschrijft. Met name de vraag om nog concreter en aantoonbaarder te zijn zou zwaar vallen bij scholen. Tegelijkertijd baseert de inspectie zich nadrukkelijk op de wet en de Memorie van Toelichting, en stelt bijvoorbeeld bewust geen harde eisen aan het meten van sociale competenties, juist omdat daar weinig instrumenten voorhanden zijn.

Er lijkt dus een verschil in beleving en verwachting, waarbij scholen erkenning missen voor alles wat ze al doen, terwijl de inspectie inzet op het aanbrengen van samenhang tussen alle bestaande activiteiten. Verschillende experts vanuit wetenschap en praktijk pleiten voor meer dialoog en een open gesprekscultuur hierover tussen scholen en inspectie, waarbij de inspectie duidelijk communiceert waarom die doelgerichtheid zo benadrukt wordt, en scholen tijdens inspectiebezoeken vragen durven te stellen als iets onduidelijk is. Meerdere experts suggereerden dat de inspectie daarbij meer als 'kritische vriend' of ondersteuner zou moeten opereren, in plaats van als controleur. Een andere suggestie was om de negatieve term 'herstelopdracht' te vervangen door de positieve term 'ontwikkelopdracht'.

#### Samenvattend

Onderwijsprofessionals en experts beamen dat het aangescherpte toezicht als gevolg van de wetwijziging scholen heeft aangezet tot explicitering en borging van burgerschapsonderwijs. Tegelijkertijd ervaren zij spanning: de nadruk op documentatie en formele criteria voelt soms als een papieren exercitie die voorbijgaat aan de leefwereld op school. Experts pleiten voor een benadering van het toezicht waarin ruimte is voor een open dialoog, diversiteit in invulling, het ondersteunen van scholen in plaats van afrekenen, en het waarderen en erkennen van succesvoorbeelden.

# 5 Behoeftte aan verdere verduidelijking of ondersteuning

In dit hoofdstuk onderzoeken we in welke mate onderwijsprofessionals behoefte hebben aan aanvullende duidelijkheid of ondersteuning bij het vormgeven van het burgerschapsonderwijs. We bespreken eerst welke vormen van verduidelijking, richting en/of praktische handvatten respondenten missen volgens de uitkomsten van de vragenlijst. Daarna gaan we in op de inzichten uit de interviews. Het hoofdstuk sluit af met een korte duiding van waar scholen vooral behoefte aan hebben bij het verder versterken van hun burgerschapsonderwijs.

## 5.1. Inzichten uit de kwantitatieve verkenning

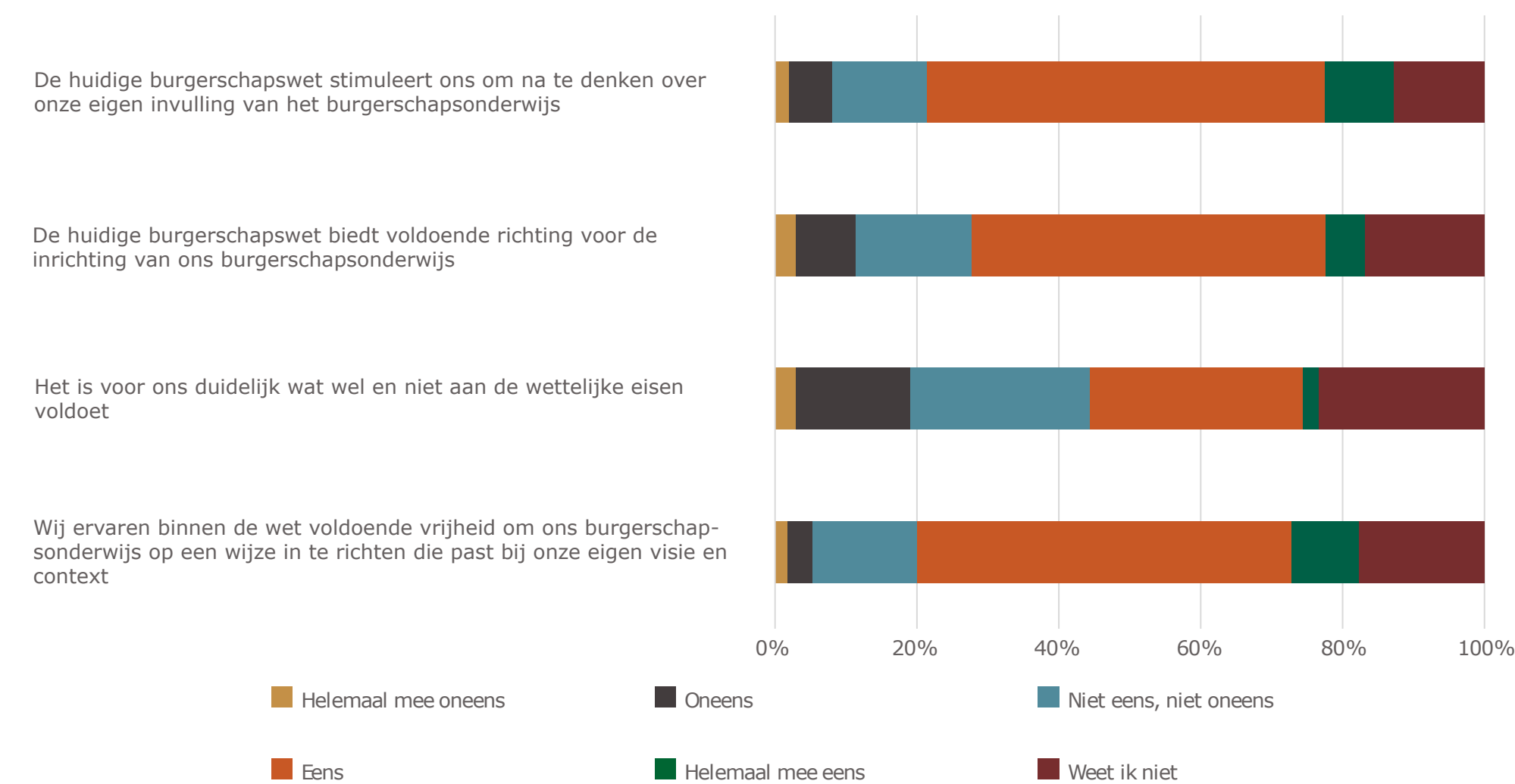
Een meerderheid van de deelnemers<sup>[9]</sup> lijkt de huidige wet tot op zekere hoogte te waarderen. Zo zien we dat (figuur 6):

- 76% vindt dat zij voldoende vrijheid ervaren om het burgerschapsonderwijs op een wijze in te richten die past bij hun eigen visie en context.
- 75% vindt dat de huidige burgerschapswet hen stimuleert om na te denken over de invulling van het burgerschapsonderwijs.
- 67% vindt dat de burgerschapswet voldoende richting biedt voor de inrichting van het burgerschapsonderwijs.

Tegelijkertijd geeft slechts 42% aan het duidelijk te vinden wat wel en niet aan de wettelijke eisen voldoet. Dit sluit aan bij de eerdere bevindingen over de behoefte aan meer helderheid over criteria en verwachtingen in de werkbaarheid van de wet in hoofdstuk 2. We zien hierin geen verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs.

9 De respondenten die 'weet ik niet' hebben geantwoord, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

**Figuur 6. Verdeling van de reacties op de stellingen over de huidige burgerschapswet (inclusief de respondenten die 'weet ik niet' hebben geantwoord).**

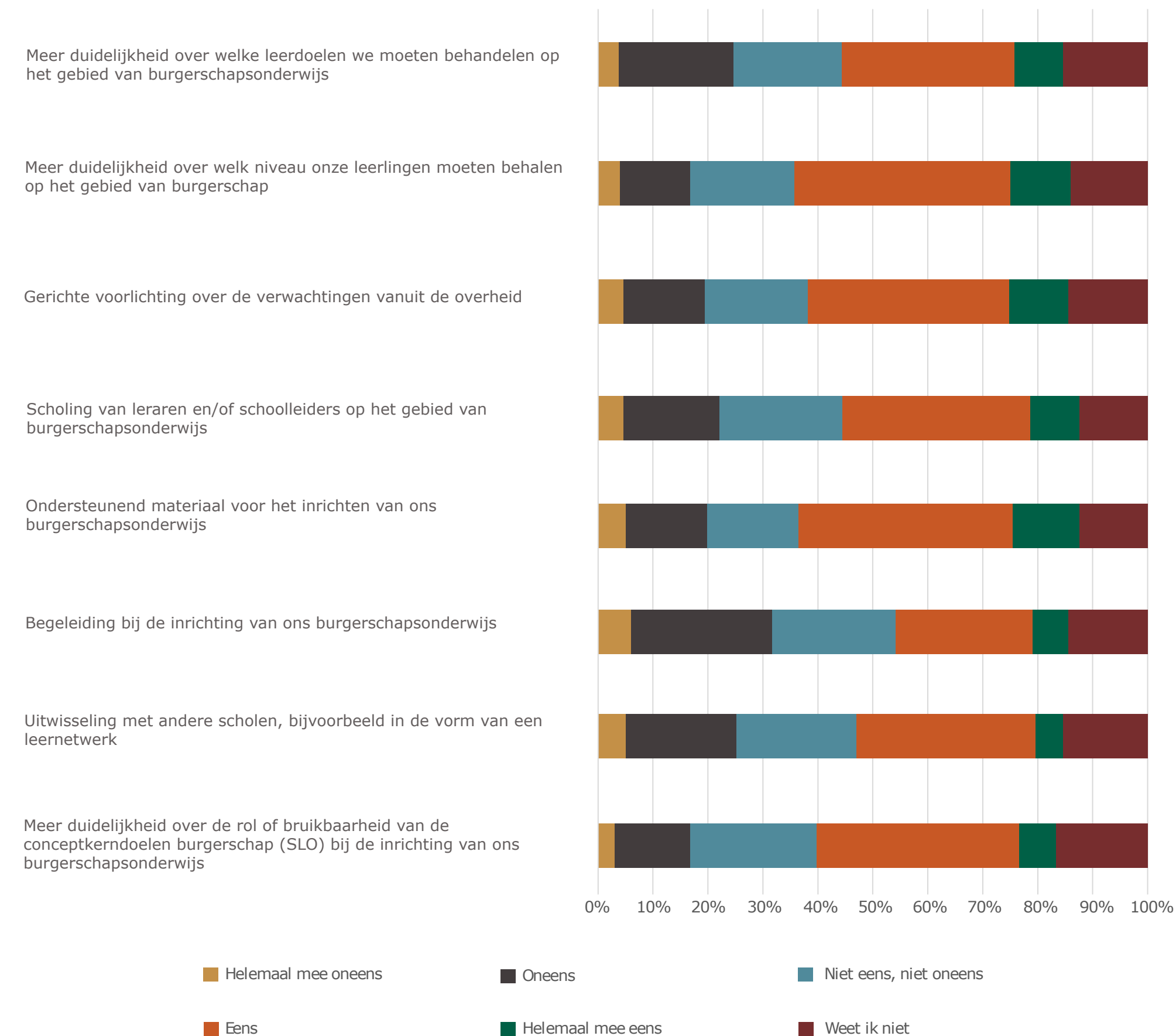


Wanneer gevraagd wordt naar waar onderwijsprofessionals precies behoefte aan hebben (figuur 7), in termen van verdere verduidelijking van of ondersteuning in de vertaalslag van de burgerschapswet naar de praktijk, zien we dat<sup>[10]</sup>:

- 59% meer duidelijkheid wil over welk niveau leerlingen moeten behalen.
- 58% ondersteunend materiaal wil voor het inrichten van het onderwijs.
- 56% gerichte voorlichting wil over de verwachtingen vanuit de overheid.
- 52% meer duidelijkheid wil over de rol of bruikbaarheid van de conceptkerndoelen.
- 49% meer scholing wil van leraren en/of schoolleiders (relatief vaker in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs).
- 48% meer duidelijkheid wil over leerdoelen.
- 44% uitwisseling met andere scholen (bijv. leernetwerk) (relatief vaker in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs).
- 37% begeleiding wil bij het inrichten van het onderwijs.

10 Idem.

**Figuur 7. Verdeling van de reacties op de stellingen over de behoeften aan verdere verduidelijking en/of ondersteuning in de vertaalslag van de burgerschapswet naar de praktijk (inclusief 'weet ik niet').**



Wanneer gevraagd wordt naar mogelijke andere vormen van ondersteuning, is het meest genoemde thema de extra werkdruk en belasting die de wet met zich meebrengt, boven op een al vol curriculum. Dit wijst op behoefte aan ondersteuning die niet naast de inhoud ook rekening houdt met de praktische uitvoerbaarheid en beperkte tijd en capaciteit binnen scholen. Daarnaast wordt er verschillende keren gesproken over het gebrek aan duidelijkheid en concrete handvatten. Zo heerst er onder andere onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het burgerschapsonderwijs binnen de school en hoe dit geïntegreerd moet worden in het bestaande curriculum. Ook is er behoefte aan duidelijke meetinstrumenten en richtlijnen voor monitoring. Verder komt enkele keren naar voren dat de betrokkenheid van ouders en externe partijen belangrijk wordt gevonden. Verschillende respondenten wijzen tot slot op de verschillen tussen scholen en de contextafhankelijkheid, en wordt aangegeven dat de invulling van burgerschap per school en doelgroep kan verschillen en dat ruimte voor maatwerk belangrijk is.

## 5.2. Inzichten uit de kwalitatieve verdieping

Over het algemeen heerst onder de geïnterviewde onderwijsprofessionals consensus dat de basiswaarden en doelen van de wet noodzakelijk en in grote lijnen duidelijk zijn. Tegelijkertijd is sprake van een duidelijke tweedeling in de mate waarin scholen voldoende houvast ervaren bij de uitvoering.

### 5.2.1. Waardering van de huidige wet

Een deel van de scholen ervaart de wet als werkbaar en waardeert juist de ruimte die zij biedt om burgerschapsonderwijs vorm te geven vanuit de eigen visie en context. Voor deze scholen is vooral van belang dat een mogelijke verdere verduidelijking van de wet niet ten koste gaat van de autonomie van scholen. Deze groep onderwijsprofessionals benadrukt dat verschillen tussen scholen juist eigen zijn aan burgerschapsonderwijs en dat te gedetailleerde wetgeving het onderwijs kan versmallen. Zij geven aan dat zij vooral vertrouwen op de vertaalslag van de wet naar de onderwijspraktijk via bijvoorbeeld de conceptkerndoelen.

“ Volgens mij kunnen wij hier goed mee uit de voeten en doen we ook het juiste. Ik kan me voorstellen dat het gaat knellen als er meer regels van bovenaf worden opgelegd. Regels die minder vrijheid overlaten.”

“ We houden de conceptkerndoelen van SLO erbij. Dat geeft houvast zonder dat het te strak wordt.”



Voor deze scholen ligt de behoefte dus niet zozeer bij verdere verduidelijking van de wet zelf, maar bij ondersteuning binnen de bestaande kaders. Tegelijkertijd wijzen zij op het risico van toenemende administratieve lasten wanneer burgerschap verder juridisch of beleidsmatig wordt dichtgetimmerd. De waardering voor ruimte betekent dan ook niet dat scholen geen behoefte hebben aan verdere verduidelijking. Integendeel, ook scholen die de wet als werkbaar ervaren, benadrukken dat zij vooral behoefte hebben aan concrete en toepasbare handvatten voor de praktijk en monitoring. De wens richt zich daarbij niet op verdere aanscherping van de wet zelf, maar op ondersteuning die scholen helpt de abstracte wettelijke kaders te vertalen naar de dagelijkse onderwijspraktijk, zonder de autonomie van scholen te beperken.

### 5.2.2. Ervaren handelingsverlegenheid en behoefte aan ondersteuning

Naast deze groep scholen is er een tweede groep onderwijsprofessionals die juist aangeeft dat de open formulering van de wet ook handelingsverlegenheid oproept. Deze scholen missen concreet houvast bij de praktische vertaling van de wet, met name in het primair onderwijs en in het speciaal onderwijs. Zij geven aan dat het voor hen lastig is om algemene wettelijke formuleringen om te zetten in passende lessen, leerlijnen en meetbare doelen.

“*Er is behoefte aan meer houvast voor burgerschapsonderwijs, ook via een methode. Het team wil graag eigenheid behouden, maar wel weten: hoe pak je dit aan?*”

“*Voor kleuters en kinderen van 4 tot 6 jaar wordt ook verwacht dat je iets doet met burgerschap. Maar daar lopen scholen vaak vast. Er wordt van ons verwacht dat we van alles doen, maar hoe precies, dat blijft vaag.*”

Een veelgenoemde wens binnen deze groep is de ontwikkeling van een landelijke leerlijn burgerschap per leeftijdsfase, niet als verplicht format, maar als een set richtinggevende voorbeelden die scholen kunnen ondersteunen bij de inrichting van hun onderwijs. Daarnaast klinkt regelmatig de wens om betrouwbare en erkende bronnen expliciet te koppelen aan de wet, bijvoorbeeld via een centrale vindplaats van kwalitatief goed (les)materiaal. Scholen geven aan behoefte te hebben aan overzicht en zekerheid over wat als ‘goede’ invulling wordt gezien. Naast inhoudelijke houvast spreken verschillende geïnterviewden ook de behoefte uit aan praktische ondersteuning in de vorm van scholing/begeleiding en uitwisseling met andere scholen. Hoewel sommige scholen al gebruikmaken van cursussen, studiedagen of externe expertise, zijn deze trajecten vaak incidenteel en persoonsafhankelijk. De behoefte aan structurele ondersteuning blijft groot.

“*Zo’n gedragsexpert kan echt richting geven. Zonder zo iemand blijf je zwemmen en blijf je zoeken.*”

Ook op het gebied van monitoring en evaluatie is er een duidelijke vraag naar werkbare instrumenten die inzicht geven in opbrengsten en voortgang. Bestaande tools worden soms als tijdrovend of onvoldoende passend ervaren, en niet alle scholen zijn bekend met het beschikbare aanbod. Met name het meten van houding, respect en sociale competenties wordt als complex ervaren en vraagt volgens scholen om betere, praktische hulpmiddelen.

“*De wet geeft wel richting, maar te weinig houvast over wat dat concreet betekent. Hoe meet je of die doelen behaald zijn?*”

### 5.3. Samenvatting en reflectie

In de vragenlijst en interviews is gevraagd of verdere verduidelijking van de wet wenselijk is. Hier tekent zich een tweedeling af. Veel scholen zijn geen voorstander van nóg meer gedetailleerde eisen van bovenaf, omdat ze de huidige ruimte waarderen en vrezen dat te veel regels hun eigen onderwijsvisie beperken. Zo ervaart meer dan de helft van de deelnemende onderwijsprofessionals de huidige wet als stimulerend en richtinggevend voor de inrichting van burgerschapsonderwijs, en tegelijk ruimte biedend. Tegelijkertijd voelt een andere groep zich juist onzeker door de openheid en zou meer houvast willen om handelingsverlegenheid te verminderen. Er bestaat brede behoefte aan meer duidelijkheid over wat wel en niet aan de wettelijke eisen voldoet.

Tijdens de expertsessie bevestigden deelnemers dit spanningsveld. Scholen onderschrijven de basis en doelen van de wet en vinden dat de wet voldoende theoretische ruimte biedt, maar de wet mist praktische diepgang en concretisering om scholen te helpen bij de dagelijkse invulling. Men wil dus liever praktische handreikingen dan weer een nieuwe wetswijziging. Ook experts adviseren om de huidige wet niet op korte termijn te herzien, maar om de invulling ervan te ondersteunen met duidelijke richtlijnen en voorbeelden buiten de wet.

### **Concrete handvatten in de praktijk**

Er blijkt niet alleen behoefte aan inhoudelijke verduidelijking, maar ook aan structurele ondersteuning in de vertaalslag naar de onderwijspraktijk. Zo is er een duidelijke vraag naar ondersteunend materiaal voor het vormgeven en monitoren van burgerschapsonderwijs, zoals voorbeeldleerlijnen per onderwijsniveau, uitgewerkte lesmodules, en instrumenten voor evaluatie. Eén van gesproken onderwijsprofessionals noemt een landelijke leerlijn burgerschap per leeftijdsfase scholen, niet verplicht, maar als set voorbeelden of bouwstenen, zeker voor scholen die handelingsverlegen zijn. Ook klonk de wens dat de wet of overheid verwijst naar betrouwbare, erkende bronnen. Als een school de conceptkerndoelen volgt of de 'negen ijkpunten voor goed burgerschapsonderwijs' toepast, moet duidelijk zijn dat men daarmee aan de wet voldoet. Die koppeling is nu impliciet, maar scholen zouden graag meer zekerheid hebben. Ook werd door verschillende experts benoemd dat er in het bijzonder in het gespecialiseerd onderwijs een groot gemis is aan ondersteuning en beschikbare methoden.

### **Ondersteuningsstructuur**

Sinds 2022 is er volop gewerkt aan een ondersteuningsstructuur voor het burgerschapsonderwijs, onder andere via de oprichting van het Expertisepunt Burgerschap. Toch geven praktijkexperts aan dat niet alle scholen de weg naar de benodigde ondersteuning weten te vinden. Ook uit de vragenlijst blijkt dat er behoefte is aan verdere ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van scholing of begeleiding.<sup>[11]</sup> Tegelijkertijd geldt dat scholen die zichzelf aanmelden voor leernetwerken of projecten vaak al relatief ver zijn in hun ontwikkeling en intrinsiek gemotiveerd zijn. Volgens experts ervaren juist de scholen die een herstelopdracht hebben ontvangen de ondersteuning anders. Zij kampen vaak met bredere uitdagingen en ervaren burgerschapsonderwijs eerder als extra belasting.

### **Kennisdeling, professionalisering en structurele inbedding**

Een andere vorm van ondersteuning die genoemd werd in de verkenning onder onderwijsprofessionals was kennisdeling en uitwisseling van ervaringen, zowel binnen de school als met andere scholen. De 'eilandjescultuur' op scholen, waarbij één of enkele medewerkers binnen een school het thema oppakken voor de hele school, kwam meerdere malen ter sprake. Ook experts benadrukken dat breed gedragen burgerschap door schoolteams de sleutel vormen tot succesvol burgerschapsonderwijs. Nu ligt veel op het bord van een enkele coördinator of leidinggevende.

Het advies is daarom collectieve professionalisering, bijvoorbeeld in de vorm van studiedagen voor het hele team over burgerschap, leergemeenschappen waarin docenten gezamenlijk leerlijnen uitwerken, en training voor schoolleiders om hier sturing aan te geven.

In het kader van professionalisering gaven praktijkexperts aan dat er inmiddels trainingen en cursussen zijn voor burgerschapscoördinatoren en dat pabo's en lerarenopleidingen meer aandacht aan burgerschap besteden, maar dat op dit moment de meeste zittende leraren die bagage niet of nauwelijks. Er is dus behoefte aan interne deskundigheidsbevordering. Een andere belangrijke factor hierbij is tijd en prioriteit. Onderwijsprofessionals en experts gaven aan dat scholen het al enorm druk hebben met kernvakken, en burgerschap komt daar dan vaak 'bovenop'. Schoolleiders en hun visie hierop spelen hierin een cruciale rol, gaven verschillende experts aan. Als zij het belangrijk maken en ruimte vrijmaken, gebeurt er iets, anders blijft het versnipperd. Tot slot werd ook borging benadrukt hierbij: zonder structurele inbedding zakt het weg zodra de enthousiaste trekker vertrekt of het projectgeld op is. Scholen moeten burgerschapsonderwijs daarom zien als integraal onderdeel van hun onderwijsplan, niet als tijdelijk initiatief.

### **Samenvattend**

De bevindingen laten zien dat de behoefte niet zozeer ligt in (wettelijke) aanscherping/verduidelijking, maar vooral in beter toegankelijke en gedifferentieerde ondersteuning en professionalisering die aansluit bij de uiteenlopende schoolcontexten. De wet biedt bewust ruimte voor eigen invulling en dat moet zo blijven, maar die ruimte heeft alleen effect als scholen voldoende geholpen worden om er iets mee te doen. De grootste behoefte ligt dan ook in het intensiveren en verbreden van de ondersteuningsstructuur, waarbij scholen mogelijk ondersteund kunnen worden via begeleiding, kennisdeling, praktische voorbeelden en leernetwerken. Waar de ene school behoefte heeft aan meer houvast, wil de andere vooral ruimte houden. Dit pleit voor gedifferentieerde ondersteuning.

---

11 In deze studie is niet onderzocht in hoeverre scholen de ondersteuningsstructuur van het Expertisepunt Burgerschap weten te vinden of daadwerkelijk gebruiken. Dit wordt onderwerp van een separate evaluatie die door het ministerie van OCW is uitgezet voor 2026.

# 6 Conclusies

## 6.1. Inleidend

In deze wetsevaluatie stond centraal hoe scholen ervaren in hoeverre zij de doelstellingen van de verduidelijkte burgerschapsopdracht uit 2021 weten te realiseren in de onderwijspraktijk. De opdracht beoogt scholen meer houvast te bieden bij het doelgericht, samenhangend en herkenbaar vormgeven van burgerschapsonderwijs, met expliciete aandacht voor vier kernelementen:

- Kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.
- Sociale en maatschappelijke competenties.
- Kennis van en respect voor verschillen.
- Een schoolcultuur als oefenplaats voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

De evaluatie richtte zich op vier vragen:

- Hoe ervaren scholen de duidelijkheid en werkbaarheid van de verduidelijkte opdracht?
- In hoeverre werkt de wet door in expliciete leerdoelen, leerlijnen en monitoring?
- Hoe wordt het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs ervaren?
- Bestaat er behoefte aan verdere verduidelijking of ondersteuning?

Voor het beantwoorden van deze vragen is een mixed methods design gebruikt: een landelijke vragenlijst onder bijna 500 onderwijsprofessionals (po/vo/go), gevolgd door verdiepende interviews met onderwijsprofessionals en focusgroepen met experts uit wetenschap en praktijk.

## 6.2. Hoofdbevindingen en aandachtspunten

### 6.2.1. Duidelijkheid en werkbaarheid van de wetswijziging

Wanneer direct naar de begripsduidelijkheid van de vier kernelementen wordt gevraagd, geeft een meerderheid van de onderwijsprofessionals aan dat het voor hen duidelijk is wat in de wet onder deze elementen wordt verstaan. Opvallend is dat de ervaren duidelijkheid over de begrippen uit de wet afneemt zodra de vraag verschuift van het begrijpen van de afzonderlijke kernelementen van de wet naar de beoordeling wanneer een school daadwerkelijk aan de wettelijke eisen voldoet. Vooral bij abstracte begrippen, zoals 'sociale en maatschappelijke competenties', ervaren

onderwijsprofessionals handelingsverlegenheid. Er lijkt daarmee een kloof te bestaan tussen het begrijpen van wat de wet beoogt en het weten wanneer in voldoende mate aan de wettelijke opdracht wordt voldaan.

### 6.2.2. Doorwerking in leerdoelen, leerlijnen en monitoring

Sinds de wetswijziging in 2021 hebben veel scholen hun burgerschapsonderwijs geformaliseerd. Veel scholen hebben leerdoelen geformuleerd en werken aan leerlijnen. De conceptkerndoelen burgerschap lijken hierbij een belangrijke rol te hebben gespeeld onder veel scholen. Toch bevindt de implementatie zich op veel plekken nog in een ontwikkelfase. Monitoring van opbrengsten is beperkt en vaak kwalitatief van aard. Slechts een klein deel van de onderwijsprofessionals geeft aan gebruik te maken van systematische monitoring gericht op onderwijsverbetering. Dit heeft deels te maken met het meetbaar maken van aspecten als houding, respect of participatie. Ook zoeken scholen naar een balans tussen het aantonen van resultaten en het voorkomen van een cijfermatige afvinkcultuur. De behoefte aan praktische, valide instrumenten voor monitoring is groot.

### 6.2.3. Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

Het toezicht wordt door scholen zowel als stimulerend als beperkend ervaren. Positief is dat het toezicht scholen aanzet tot explicitering en borging van burgerschapsonderwijs. Tegelijkertijd wordt gewezen op een spanningsveld tussen de relatief open formulering van de wet en de concretere interpretatie in het toezicht, waardoor verwachtingen niet altijd transparant zijn. Er is behoefte aan meer duidelijkheid over de beoordelingscriteria. Ook ervaren onderwijsprofessionals een sterke nadruk op formele vastlegging en aantoonbaarheid op papier, waardoor het risico van een 'papieren werkelijkheid' ontstaat.

### 6.2.4. Behoefte aan verdere verduidelijking en ondersteuning

Hoewel de wet als richtinggevend wordt ervaren, bestaat er brede behoefte aan aanvullende ondersteuning. Onderwijsprofessionals vragen om praktische handvatten, zoals voorbeeldleerlijnen en richtlijnen voor monitoring en professionalisering. Tegelijkertijd hechten veel onderwijsprofessionals aan de ruimte die de wet biedt en vrezen zij dat verdere detaillering deze ruimte kan beperken. Dit lijken voornamelijk onderwijsprofessionals op scholen die al verder zijn in het implementatieproces. Een ander deel ervaart de openheid van de wet juist als bron van handelingsverlegenheid. Dit vraagt om een gedifferentieerde benadering van ondersteuning. Scholen die achterop liggen, hebben intensievere begeleiding nodig, terwijl koplopers vooral willen sparren en goede voorbeelden uitwisselen. Daarnaast werd regelmatig genoemd dat de vindbaarheid van goede en betrouwbare materialen en inzichten beter kan.

### 6.2.5. Overkoepelende aandachtspunten

Naast de vier hoofdthema's kwamen in de evaluatie enkele bredere aandachtspunten naar voren:

- Op veel scholen is burgerschapsonderwijs nog onvoldoende ingebed in het hele team. Het leunt vaak op een enkele coördinator of enthousiaste docent. Hierdoor bestaat het risico dat burgerschap onvoldoende onderdeel wordt van een samenhangend geheel en van de bredere schoolcultuur. Dit zagen we ook terug in de vragenlijst, waarbij een aanzienlijk deel van de onderwijsprofessionals aangaf niet te weten of er op school leerdoelen of een leerlijn burgerschap zijn, of monitoring plaatsvindt. Structurele teamontwikkeling en gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn essentieel voor duurzame borging.
- De ondersteuningsstructuur rondom burgerschap wordt door scholen nog als onvoldoende vindbaar, toepasbaar of van onvoldoende kwaliteit ervaren. Tegelijkertijd raakt dit aan een dieperliggend spanningsveld in de burgerschapsopdracht: enerzijds is er behoefte aan eenduidige ondersteuning en houvast, anderzijds moet ruimte blijven bestaan voor diversiteit en eigen invulling. Dit roept de vraag op of ondersteuning vooral moet duiden en richting geven, of juist moet functioneren als platform voor dialoog en gezamenlijke reflectie over burgerschapsonderwijs. Scholen hebben behoefte aan een toegankelijk en betrouwbaar ondersteuningsaanbod dat recht doet aan deze balans.
- De balans tussen autonomie en sturing blijft een aandachtspunt. Scholen verschillen in hun behoefte aan houvast. Een menukaart van niet-verplichte hulpmiddelen kan helpen om zowel ruimte als richting te bieden.
- Het toezicht kan verder worden ontwikkeld tot een stimulerende kracht, door meer in te zetten op dialoog, waardering van context-specifieke invullingen en heldere communicatie over verwachtingen. De focusgroepen lieten zien dat uitwisseling tussen scholen, inspectie, beleidsmakers en wetenschappers bijdraagt aan wederzijds begrip en het nuanceren van beelden. Dit zijn cruciale elementen in het leerproces waarin burgerschapsonderwijs en het toezicht daarop zich momenteel bevinden. Voldoende momenten organiseren voor dialoog en gezamenlijk evalueren kan daarom helpen om gezamenlijk te werken aan realistische en breed gedragen verwachtingen op het gebied van burgerschapsonderwijs.

### 6.2.6. Reflectie op het onderzoek

Deze evaluatie combineerde kwantitatieve en kwalitatieve methoden en biedt daarmee een rijk en genuanceerd beeld van hoe scholen de verduidelijkte burgerschapsopdracht ervaren. De vragenlijst is uitgezet onder een brede groep onderwijsprofessionals uit het primair, voortgezet en gespecialiseerd onderwijs, met spreiding over regio's, schooltypes en functies. De opgehaalde informatie zorgt daarmee voor een breed beeld van de ervaringen van onderwijsprofessionals binnen de bevroegde onderwijssectoren. De interviews en focusgroepen boden ruimte voor verdieping en duiding.

Tegelijkertijd is de steekproef niet gewogen en ontbreken populatiegegevens van onderwijsprofessionals, waardoor geen uitspraken kunnen worden gedaan over de representativiteit van de resultaten. Generaliseerbaarheid van de bevindingen vraagt dan ook om voorzichtigheid. Wel kunnen de resultaten gezien worden als indicatief en richtinggevend. Ook zijn de aantallen voldoende voor statistische analyses binnen de steekproef zelf en kunnen er vergelijkingen worden gemaakt tussen de onderwijssectoren onderling. Ook zijn de bevindingen gevalideerd via de verdiepende interviews en duidingssessies met experts. Door de diversiteit van het onderwijsveld is het hierbij helaas niet mogelijk geweest om alle onderwijssectoren en onderwijstypen even diepgaand te belichten. Met name het gespecialiseerd onderwijs vraagt om nader verdiepend onderzoek.

Verder is het van belang om te benoemen dat er in dit onderzoek bewust voor is gekozen om een brede verkenning onder onderwijsprofessionals uit te voeren, in plaats van alleen onderwijsprofessionals betrokken bij burgerschapsonderwijs te bevragen. Dit betekent echter ook dat specifieke kennis over het burgerschapsonderwijs op school kan variëren en uitspraken over 'de school' met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. Daarnaast is terug te zien in de resultaten dat veruit de grootste groep respondenten bestond uit leraren. Schoolleiders en schoolbesturen zijn in deze evaluatie dus minder goed vertegenwoordigd. Het perspectief van leerlingen, leerling vertegenwoordigers en ouders of verzorgers in dit onderzoek is niet meegenomen, terwijl juist ook hun ervaringen relevant kunnen zijn voor het beoordelen van de impuls die de wet mogelijk heeft gegeven aan de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs. Voor vervolgonderzoek is het dan ook wenselijk om aandacht te hebben voor de perspectieven die in deze evaluatie nog relatief onderbelicht zijn gebleven. Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat de methodologie achter deze evaluatie niet is ontworpen is om de causale impact van de wet op het onderwijs of op leerling uitkomsten te bepalen.

### 6.3. Afsluitend

Over de volle breedte kunnen we stellen dat de wetsevaluatie een positief-kritisch beeld oplevert. Deze wetsevaluatie laat zien dat de begripsduidelijkheid van de wet op het eerste gezicht relatief groot is. Ook zijn er door scholen sinds 2021 stappen gemaakt in de formalisering van het burgerschapsonderwijs. De doelen van de wet, en met name het zorgen voor een impuls voor de ontwikkeling van doelgericht, samenhangend burgerschapsonderwijs voor alle leerlingen, zijn daarmee ten dele bereikt.

Tegelijkertijd maakt de evaluatie duidelijk dat de implementatie complex is en dat scholen zich in uiteenlopende ontwikkelfasen bevinden. Duidelijkheid over wanneer een school voldoende aan de wet voldoet, ontbreekt op dit moment nog voor een aanzienlijk deel van de bevroegde onderwijsprofessionals. In dit opzicht lijkt de wet alleen nog onvoldoende praktisch houvast te bieden voor de dagelijkse uitvoerbaarheid. De verduidelijkte wetsopdracht functioneert daarmee minder als eindpunt en meer als vertrekpunt van een langdurig ontwikkelproces.

# 7 Bijlagen

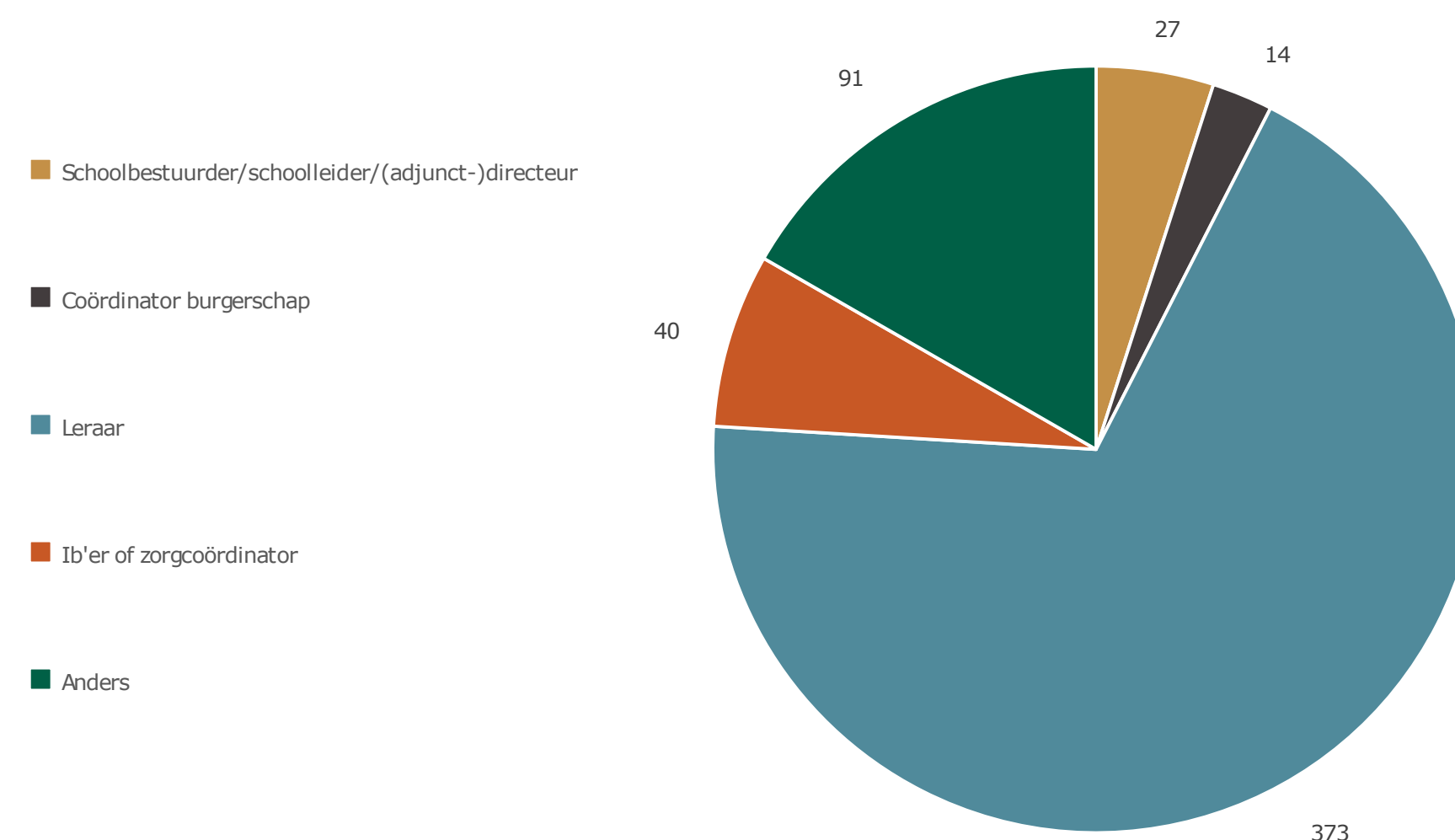
- Achtergrondkenmerken van respondenten.
- Onderzoeksopzet en methodologie.
- Onderzoeksinstrumenten (vragenlijst, topiclijsten).
- Literatuur en geraadpleegde documenten.

## 7.1. Achtergrondkenmerken van respondenten

In totaal namen 527 respondenten deel aan het onderzoek. Er is niet gevraagd naar de school (of BRIN-nummer), waardoor het mogelijk is dat meerdere deelnemers op dezelfde school werkzaam zijn. De deelnemers hadden uiteenlopende functies binnen het onderwijs. Er is voor gekozen om deelnemers met functies die verder van het onderwijs afstaan - zoals administratiemedewerkers, conciërges, ICT'ers, ondersteuners, pedagogisch medewerkers en roostermakers - uit de analyses te laten. Hierdoor nam het aantal respondenten af tot 497. De respondenten kwamen uit uiteenlopende sectoren. Vanwege de doelstelling van het huidige onderzoek is ervoor gekozen om deelnemers die werkzaam waren in een internationale schakelklas (ISK), peuteropvang en voltijds hoogbegaafdheidsonderwijs buiten beschouwing te laten (N = 4). Het totaal aantal meegenomen respondenten in de vervolganalyses komt daarmee op 493. Een belangrijke kanttekening is dat de populatiegegevens van onderwijsprofessionals ontbreken, waardoor we niet weten of bepaalde groepen onder- of oververtegenwoordigd zijn. Zonder deze gegevens kan niet worden gesteld of de steekproef representatief is. Ook kunnen we hierdoor geen weging toepassen, anders dan bij algemeen publieksonderzoek (n=1.000 met weging op demografische kenmerken). De resultaten zijn echter wel richtinggevend voor de sector en valide voor de doelgroepen. Ook kunnen er goed vergelijkingen worden gemaakt tussen de onderwijssoorten onderling en zijn de aantallen voldoende voor statistische analyses.

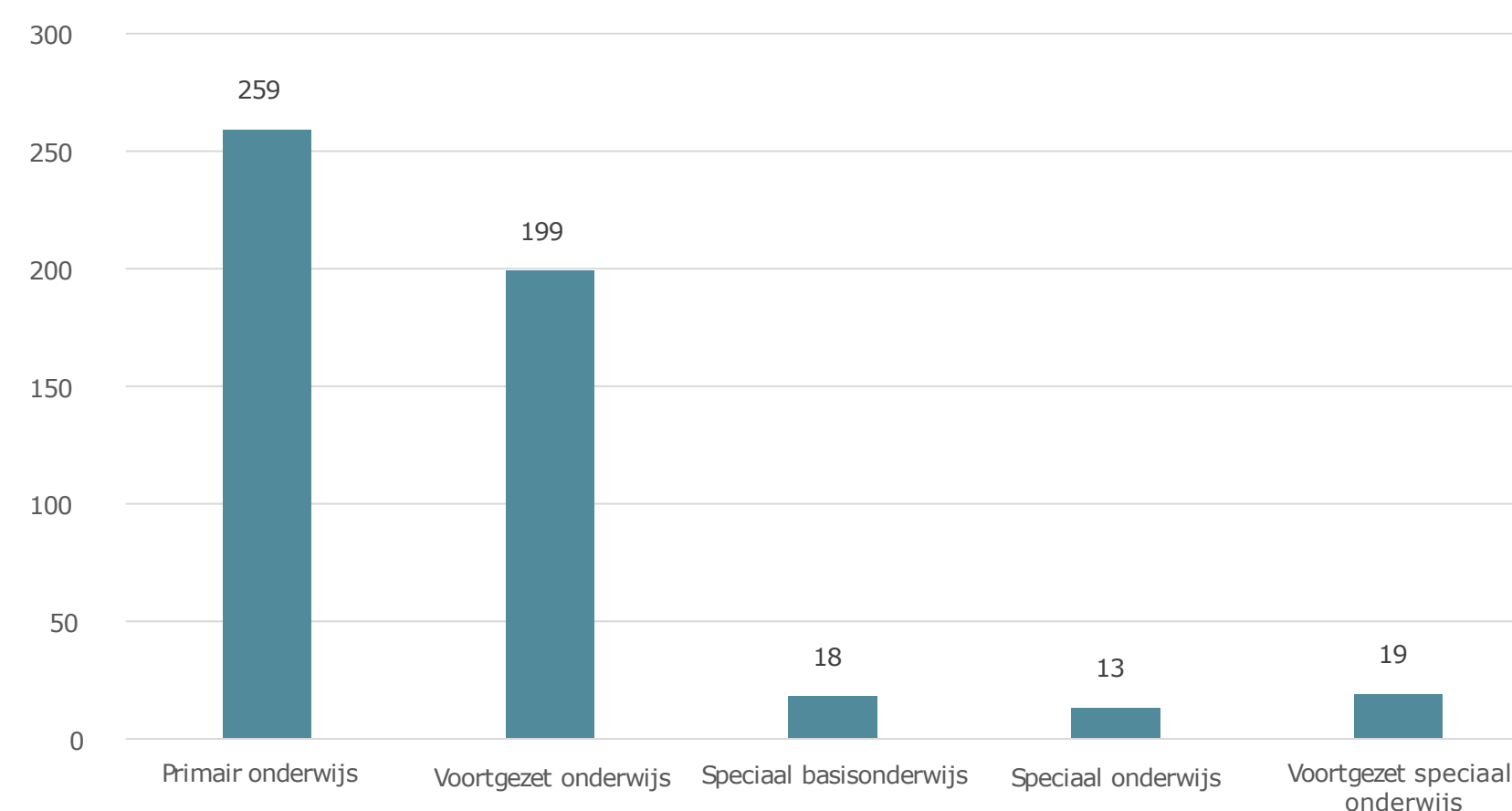
De functies van de deelnemers zijn te vinden in figuur 8. Veruit de grootste groep deelnemers is leraar. Een klein deel van de respondenten vervulde een functie gerelateerd aan schoolleiderschap. Ook heeft een grote groep deelnemers een andere functie, zoals ambulant begeleider, leraarondersteuner, onderwijsassistent, remedial teacher of teamleider. Ongeveer één op de tien deelnemers (9.7%) combineert twee of meer functies tegelijkertijd.

**Figuur 8. Functies van de deelnemers.**



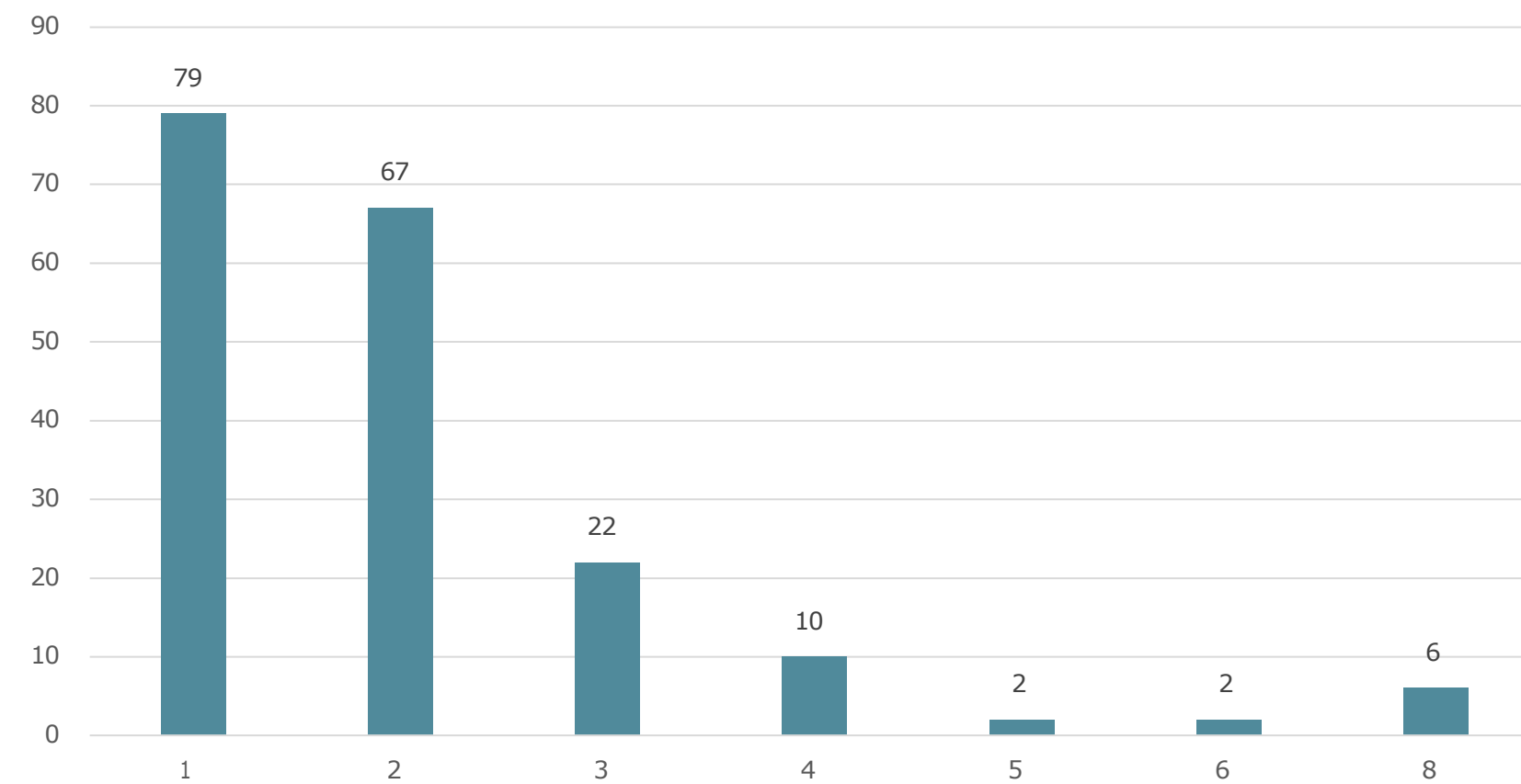
In figuur 9 is te zien bij welke onderwijssector(en) de deelnemers werkzaam zijn. De meeste deelnemers werken in het regulier primair of voortgezet onderwijs. Veruit de grootste groep (97,8%) werkt in één onderwijssector. De overige deelnemers werken in meerdere sectoren.

**Figuur 9. Onderwijssectoren waarin de deelnemers werkzaam zijn.**

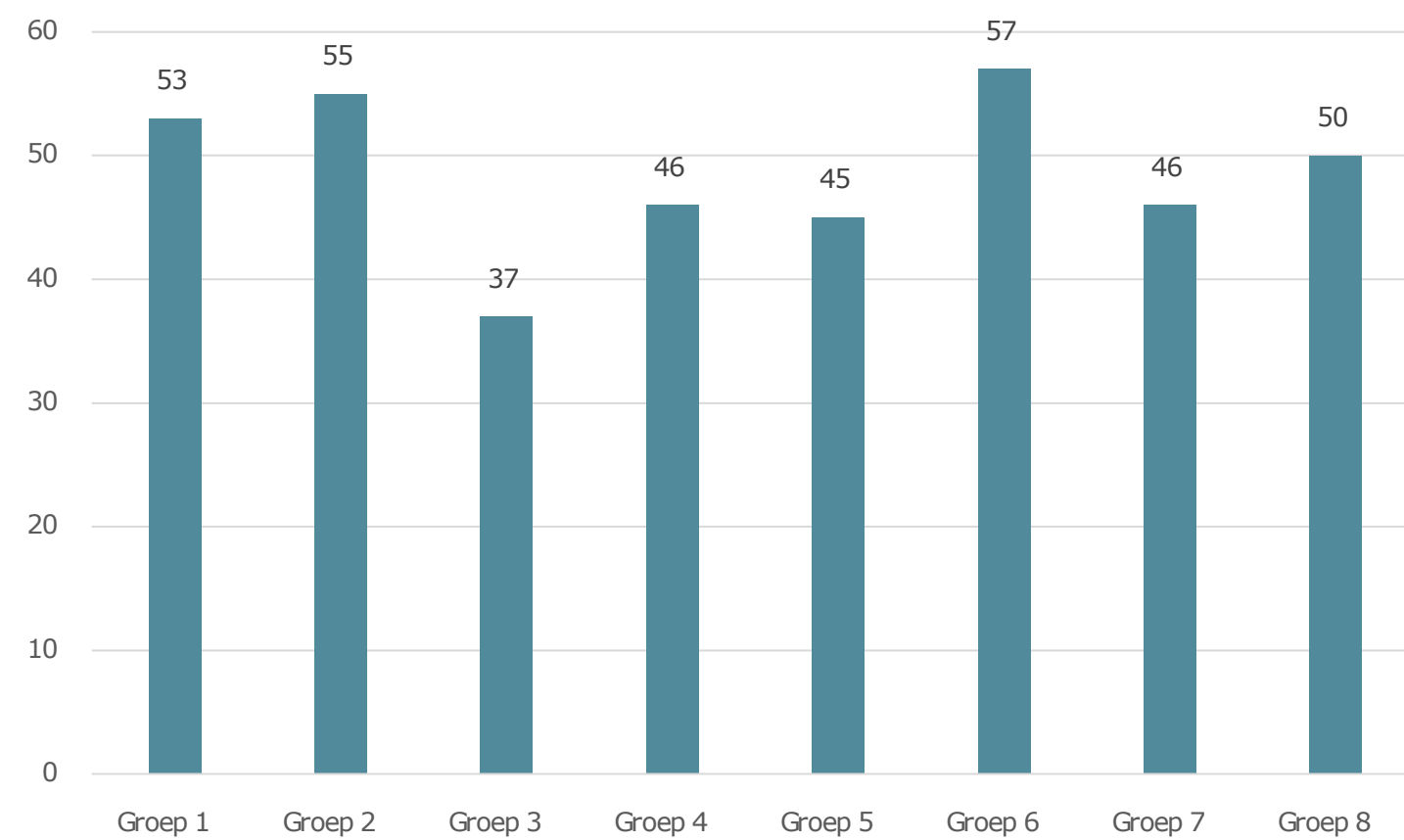


In het primair onderwijs geven de meeste deelnemers les aan leerlingen van één of twee groepen (figuur 10). In figuur 11 is te zien voor welke groep(en) de deelnemers staan. In het speciaal basis-onderwijs staan de meeste deelnemers voor twee groepen en de groepen waar zij voor staan zijn uiteenlopend. Het aantal deelnemers uit het speciaal basisonderwijs is echter klein (18).

**Figuur 10. Aantal groepen waaraan deelnemers lesgeven in het primair onderwijs.**

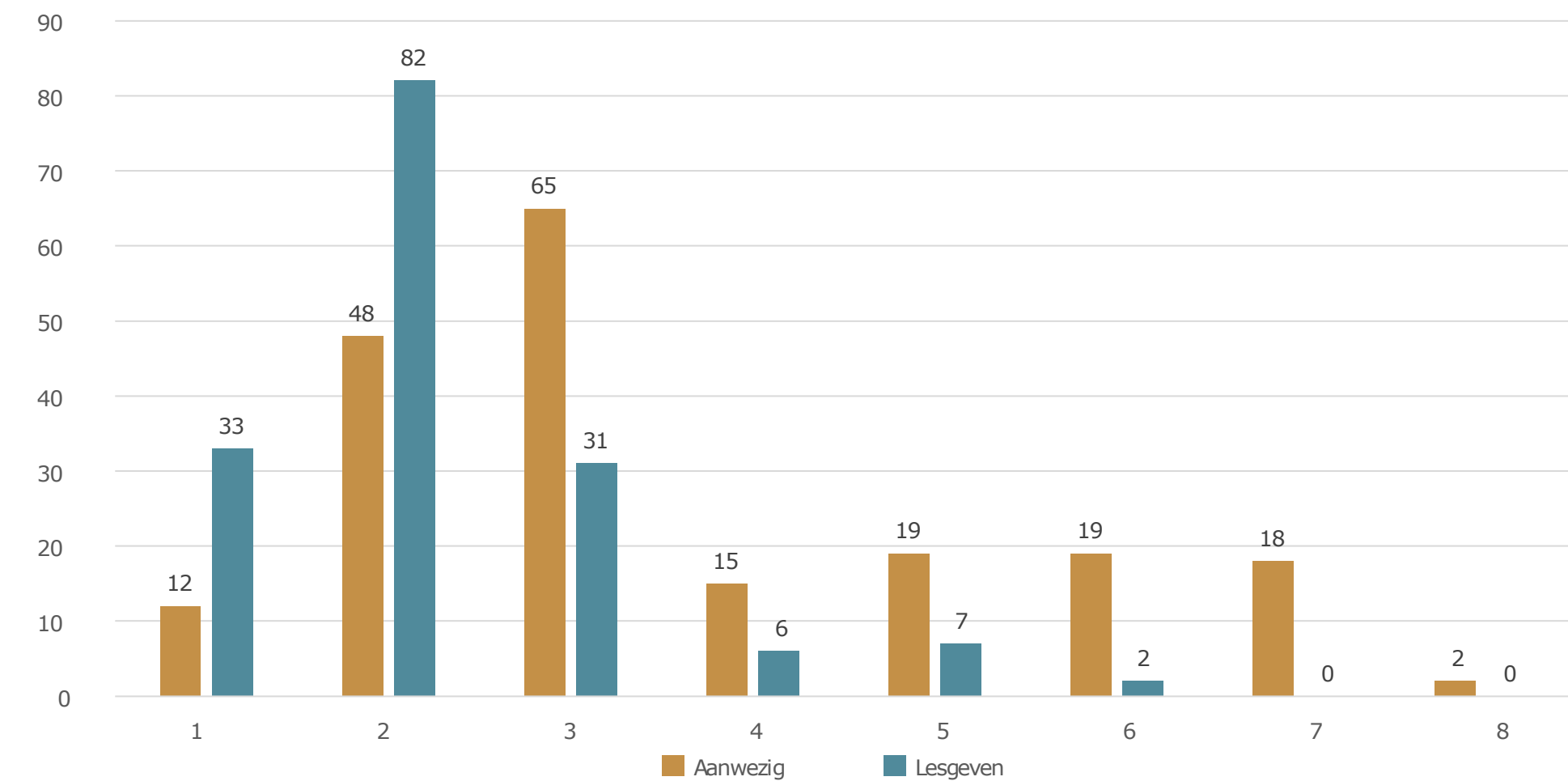


**Figuur 11. Groepen waaraan deelnemers lesgeven in het primair onderwijs.**

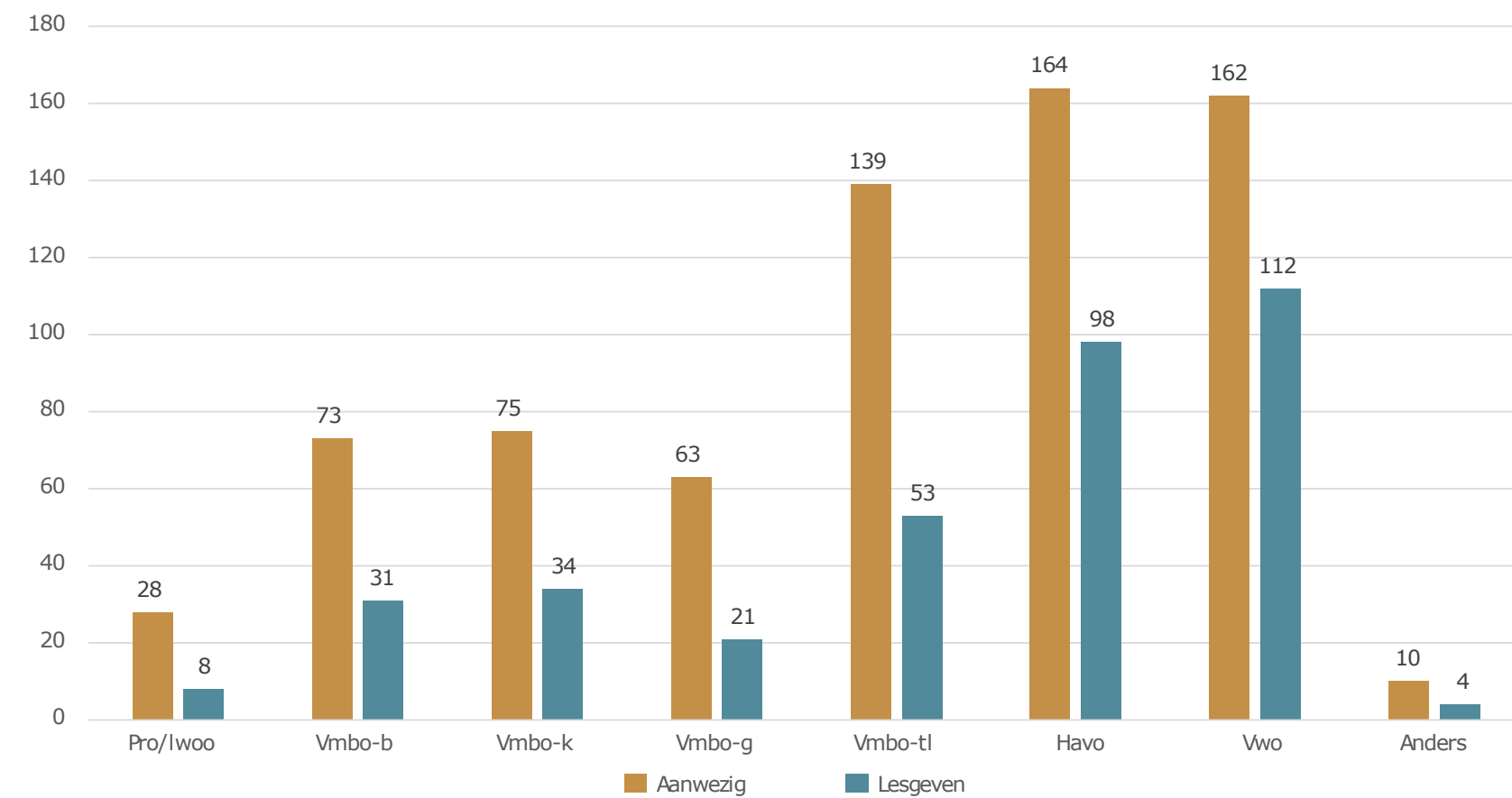


De deelnemers die betrokken zijn bij het voortgezet onderwijs, werken in de meerderheid op een school waar twee of drie schooltypes (incl. onderwijsrichtingen binnen het vmbo) aanwezig zijn (figuur 12). De grootste groep geeft les aan leerlingen van twee schooltypes (incl. onderwijs-richtingen binnen het vmbo). De meeste deelnemers geven les op het vmbo (vmbo-b, vmbo-k, vmbo-g en/of vmbo-tl), maar ook veel deelnemers geven les op de havo of het vwo (figuur 13). Een kleine groep deelnemers geeft les op het praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onder-wijs (pro/lwoo).

**Figuur 12. Aantal schooltypes (incl. onderwijsrichtingen binnen het vmbo) in het voortgezet onderwijs.**

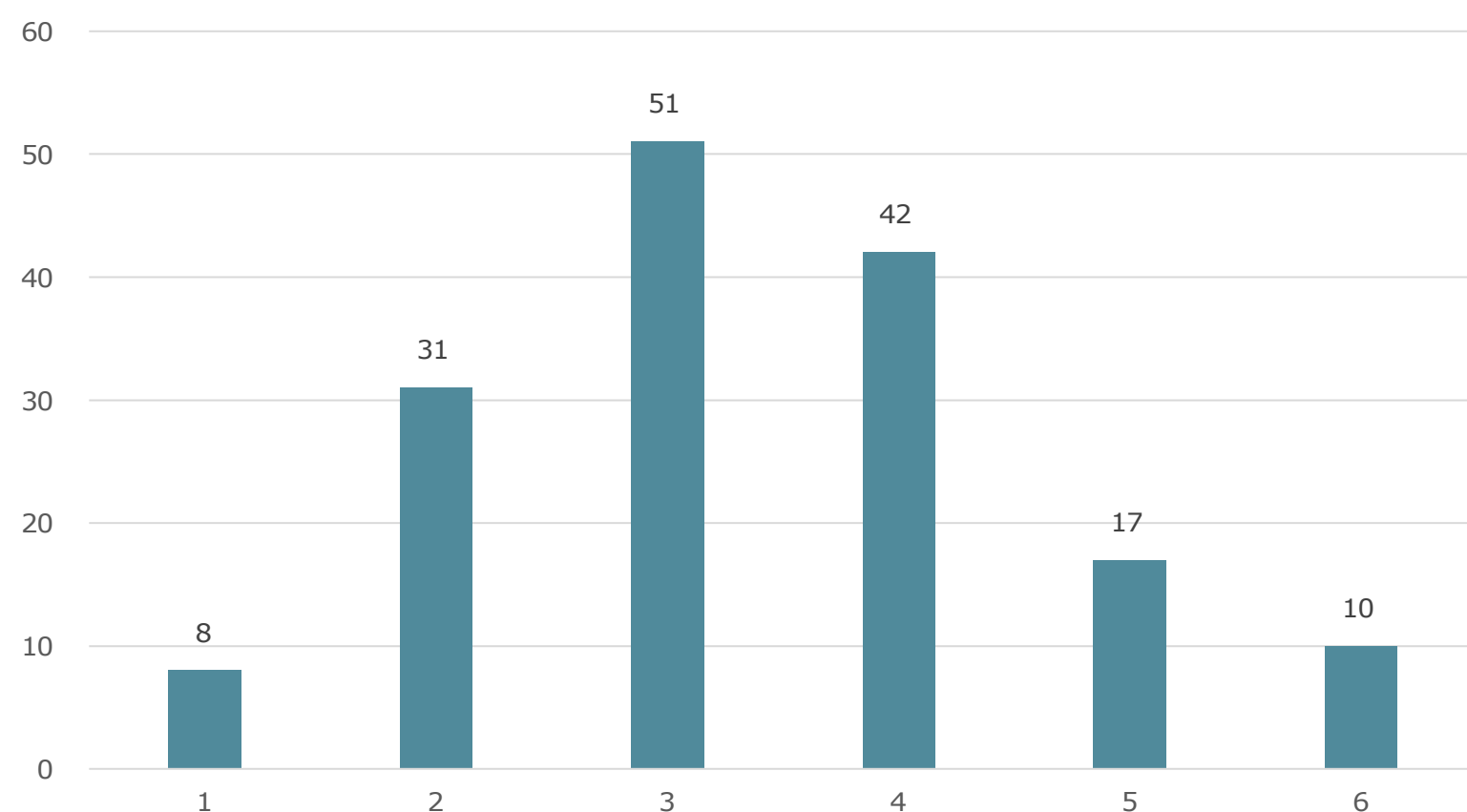


**Figuur 13. Aanwezige schooltypes (incl. onderwijsrichtingen binnen het vmbo) en schooltypes (incl. onderwijsrichtingen binnen het vmbo) waar deelnemers lesgeven in het voortgezet onderwijs.**

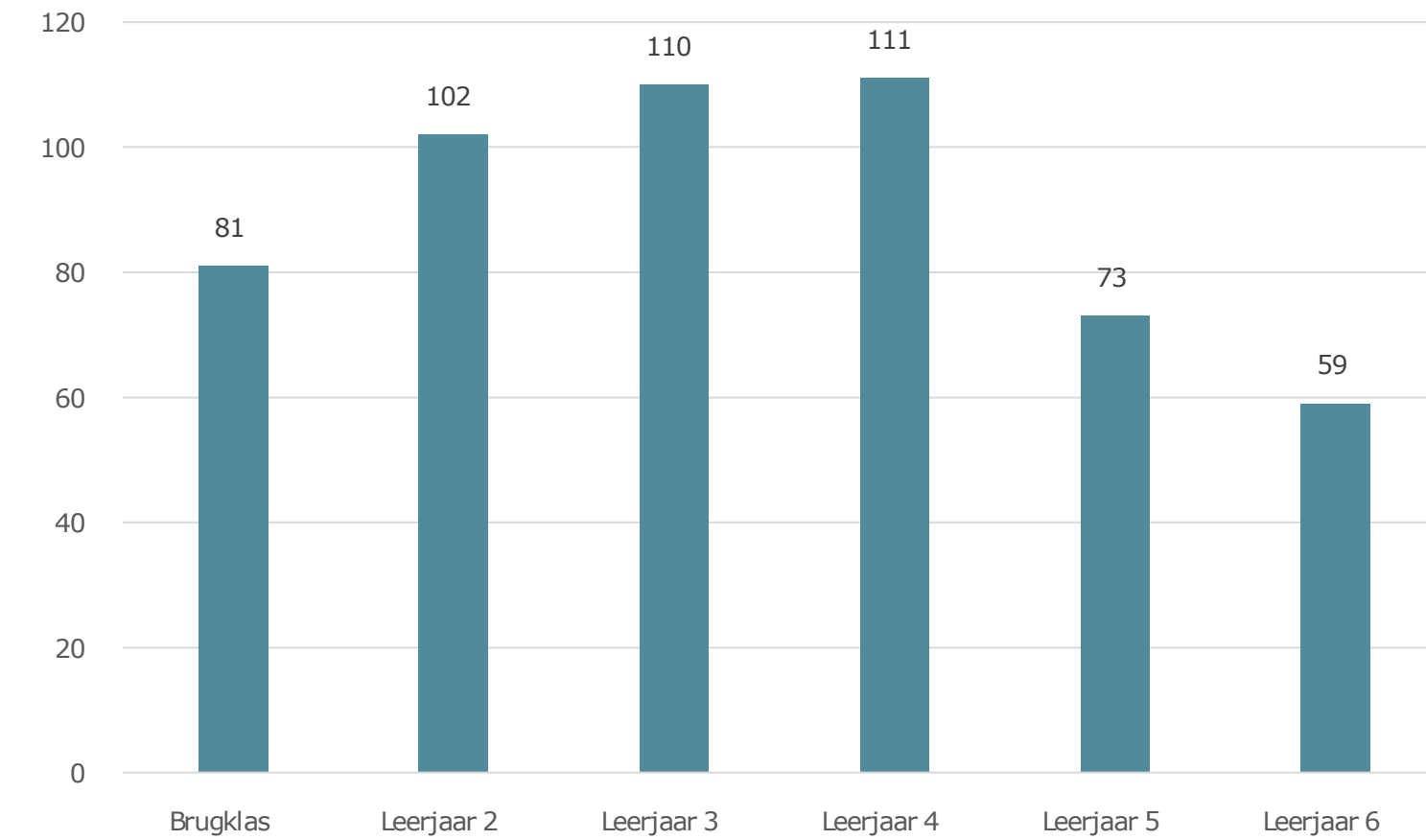


In het voortgezet onderwijs geven de meeste deelnemers les aan drie leerjaren (figuur 14). In figuur 15 is te zien aan welke leerjaren de deelnemers lesgeven, waarbij opgemerkt moet worden dat niet elke school een vijfde of zesde leerjaar heeft. De meeste deelnemers uit het voortgezet speciaal onderwijs geven aan 2 of 3 leerjaren les, maar het gaat hierbij om een klein aantal deelnemers ( $N=19$ ).

**Figuur 14. Aantal leerjaren waaraan deelnemers lesgeven in het voortgezet onderwijs.**

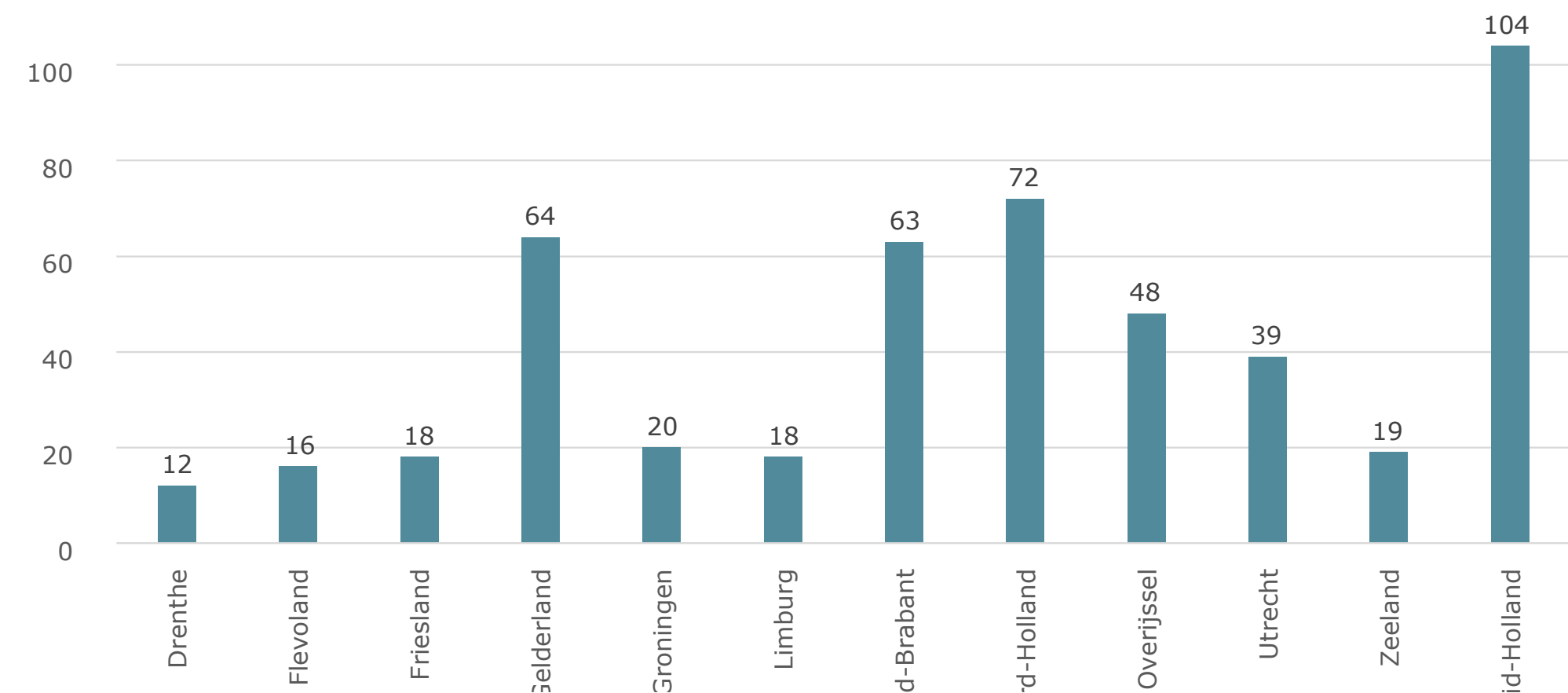


**Figuur 15. Leerjaren waaraan deelnemers uit het voortgezet onderwijs lesgeven.**



Er waren slechts drie deelnemers die aan hebben gegeven in welke bouw zij in het speciaal onderwijs lesgeven. Er is daarom voor gekozen om hier geen figuren bij te maken. Zij geven allen les in de onderbouw en één deelnemer geeft ook in de midden- en bovenbouw les. De deelnemers kwamen veelal uit Zuid-Holland (figuur 16). Het is daarom mogelijk dat vooral respondenten van scholen met diverse populaties mee hebben gedaan. Ook uit Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland deden veel mensen mee.

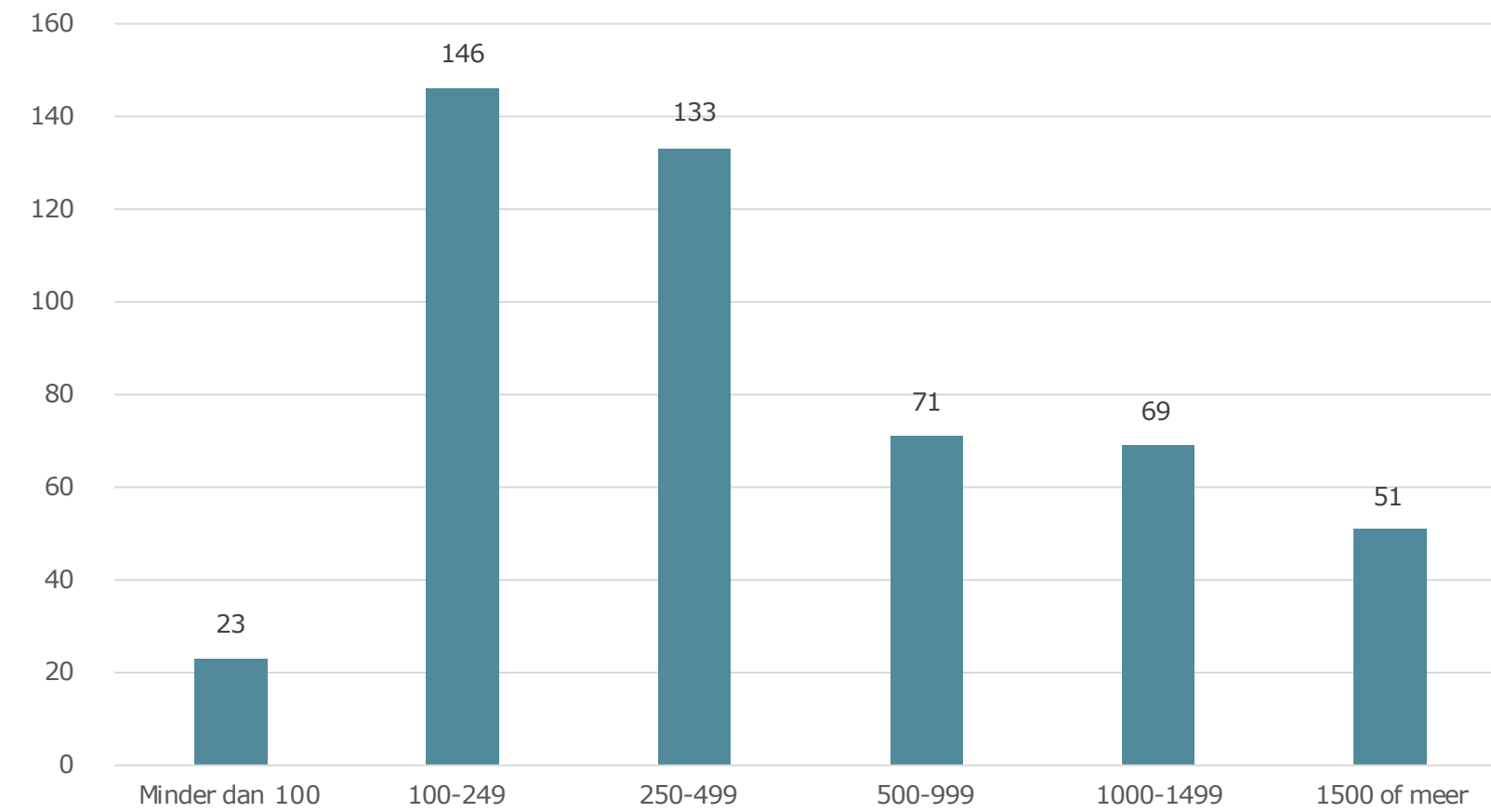
**Figuur 16. Aantal deelnemers per provincie.**





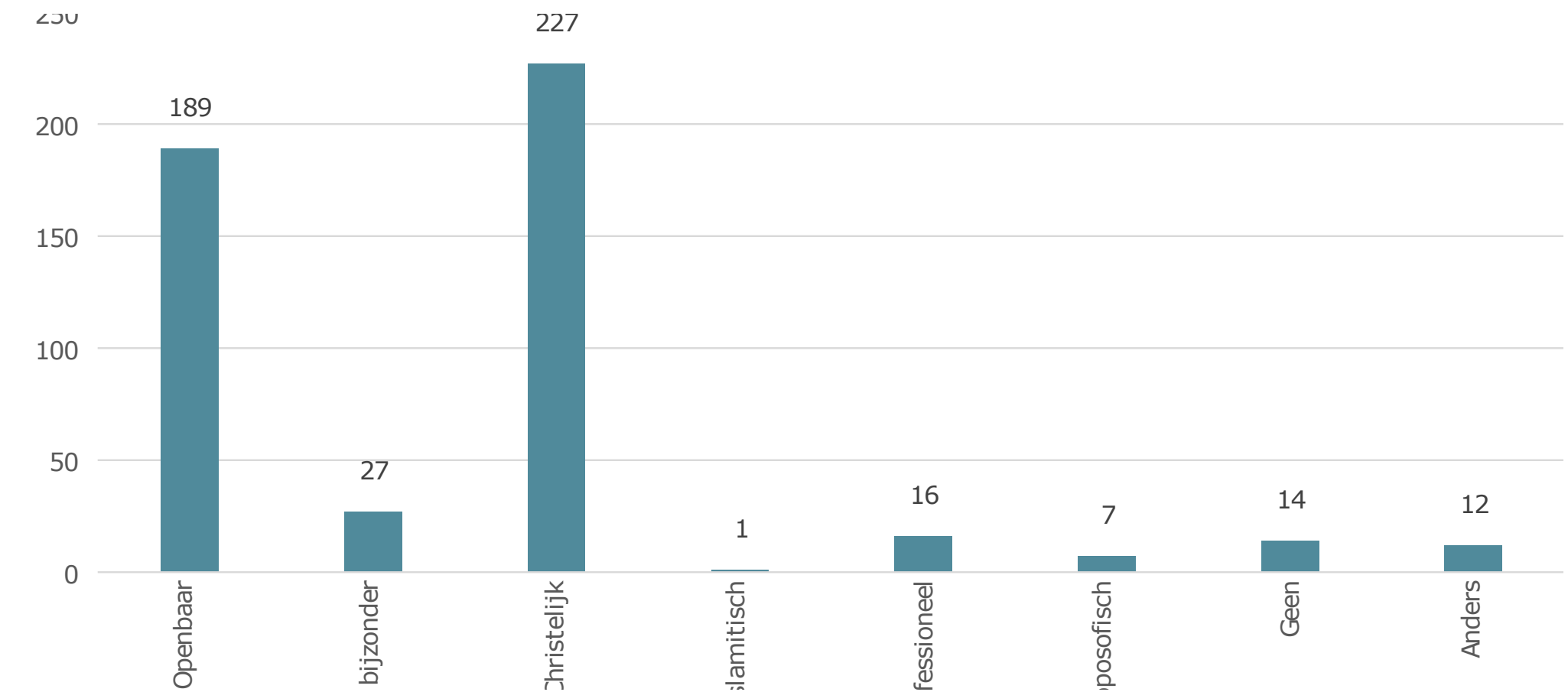
De meeste scholen waar de deelnemers werken hebben 100-499 leerlingen (figuur 17). Een kleine groep deelnemers werkt op een school met minder dan 100 leerlingen (17 po, 2 sbo, 2 so en 2 vso).

**Figuur 17. Aantal leerlingen op de scholen waar de deelnemers werken.**

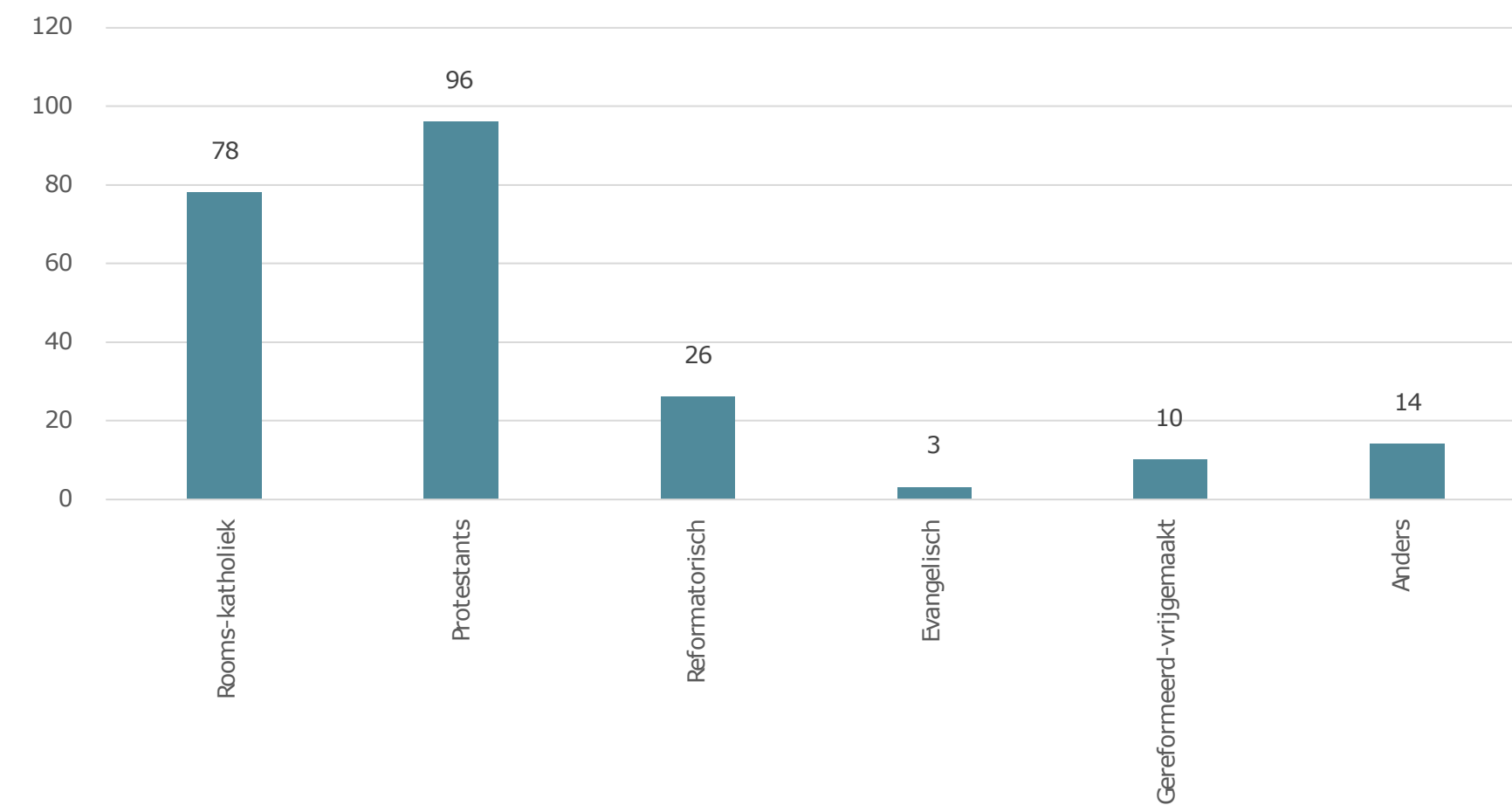


De deelnemers waren over het algemeen verbonden aan een openbare of christelijke school (figuur 18). Een deel van de deelnemers kon niet aangeven tot welke denominatie de school behoort, omdat zij betrokken zijn bij meerdere scholen. De algemeen bijzondere denominatie was veelal montessori of jenaplan, maar ook andere onderwijsconcepten (zoals dalton en (algemeen) bijzonder neutraal) werden genoemd. Indien deelnemers op een christelijke school werken, behoort de school veelal tot de rooms-katholieke of protestantse stroming (figuur 19).

**Figuur 18. Denominatie van de school waar deelnemers werken.**



**Figuur 19. Christelijke stroming waartoe de scholen behoren.**



## 7.2. Onderzoeksopzet en methodologie

In het huidige onderzoek is gebruik gemaakt van een mixed-methods aanpak, waarbij kwantitatieve en kwalitatieve methoden zijn gecombineerd om een breed inzicht te verkrijgen. Er is een explanatory sequential design toegepast, waarbij de kwantitatieve dataverzameling plaatsvond voordat de kwalitatieve dataverzameling en analyse was uitgevoerd. De kwalitatieve component kon de kwantitatieve data duiden, verder verklaren en in een bredere context plaatsen (Cresswell 2011; Schoonenboom et al 2017).

Allereerst is een vragenlijst uitgezet, welke het brede beeld schetste van hoe scholen de wet ervaren en uitvoeren. Vervolgens zijn interviews en focusgroepen uitgevoerd om de bevindingen verder te verhelderen, verdiepen, verklaren en aanvullen. Gedurende het onderzoek is bovendien een beknopte literatuurstudie en documentenanalyse uitgevoerd om de onderzoeksresultaten te verrijken.

### 7.2.1. Beknopte literatuurverkenning

Voor deze wetsevaluatie hebben we een beknopte literatuur- en documentstudie uitgevoerd. Hierbij is er vooral gekeken naar de relevante wet- en regelgeving, zoals de Wet op het burgerschapsonderwijs, de memorie van toelichting (MvT) en andere bijbehorende parlementaire stukken. Ook zijn enkele publicaties van de Inspectie van het Onderwijs en conceptkerndoelen meegenomen. Hiermee is een basis gelegd voor het verdere onderzoek. Ter aanvulling zijn enkele wetenschappelijke artikelen en onderzoeksrapporten geraadpleegd (zie literatuurlijst), met als doel het beleidskader te contextualiseren en ontwikkelingen in de onderwijspraktijk te duiden.

### 7.2.2. Vragenlijst

Onder schoolmedewerkers in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en gespecialiseerd onderwijs (go) is een online vragenlijst uitgezet. We richtten ons op respondenten zoals schoolleiders, docenten en burgerschapscoördinatoren, omdat zij vanuit verschillende rollen zicht hebben op de uitvoering van de burgerschapswet.

Het doel van de vragenlijst was om inzicht te verkrijgen in hoe scholen de wet ervaren en implementeren, in hoeverre zij duidelijke en meetbare leerdoelen hanteren, hoe zij effectiviteit van het burgerschapsonderwijs inschatten, en hoe zij het toezicht ervaren. De vragen waren afgeleid van de onderzoeksvragen en waar nodig afgestemd op schooltype en -context. De vragen waren bovendien opgesteld aan de hand op de literatuur en de conceptkerndoelen. Ook zijn de vragen

afgestemd met de betrokken experts op het gebied van burgerschapsonderwijs (Willemijn Rinnooy Kan en Bram Eindhoven) en met OCW.

De vragenlijst is tussen 2 en 21 september 2025 uitgezet via Ipsos I&O Research en was geprogrammeerd in IBM SPSS Data Collection Author. Ipsos I&O Research beschikt over een panel met ruim 42.000 actieve panelleden (ISO 20252-Annex A-gecertificeerd). Binnen het panel zijn alle deelnemers die werkzaam zijn in het onderwijs, specifiek binnen het po, vo en go, benaderd voor deelname. In totaal hebben 991 schoolprofessionals een uitnodiging gekregen voor deelname aan het onderzoek. Er is eenmalig een herinnering gestuurd naar 544 schoolprofessionals.

De deelnemers ontvingen spaarpunten via een het spaarprogramma van Ipsos I&O Research voor het invullen van de vragenlijst. Deze punten kunnen omgezet worden in Bol.com-tegoed of gedoneerd worden aan een goed doel.

Aangezien er geen populatiecijfers beschikbaar zijn over de onderwijsprofessionals in het panel van Ipsos I&O Research (zoals leeftijd en gender), kan geen weging toegepast worden om de resultaten representatief te maken. De resultaten dienen daarom met enige voorzichtigheid te worden gegeneraliseerd naar de totale populatie van onderwijsprofessionals.

### 7.2.3. Interviews

Met acht onderwijsprofessionals uit het po (4x) en vo (4x) is een semigestructureerd interview gehouden. In de vragenlijst konden onderwijsprofessionals zich aanmelden voor een interview; dit hebben 59 onderwijsprofessionals gedaan (31 uit het po en 28 uit het vo). Ipsos I&O Research heeft de selectie van deze professionals gedaan, waarbij voor een spreiding is gezorgd over regio en schoolgrootte. Er waren geen aanmeldingen van schoolprofessionals uit het go voor deelname aan een interview. Het doel van de interviews was om een verder inzicht te krijgen in hoe scholen de wetswijziging ervaren. De leidraad voor de interviews was afgeleid van de onderzoeksvragen, de literatuurverkenning en de vragenlijst, zodat alle relevante thema's systematisch aan bod kwamen. De gesprekken zijn opgenomen, getranscribeerd en uitgewerkt in een uitgebreid verslag.

De werving van de schoolprofessionals voor de interviews is gedaan via Ipsos I&O Research. Aan het eind van de vragenlijst konden deelnemers aangeven dat zij geïnterviewd wilden worden. Vervolgens heeft Ipsos I&O Research acht interviews ingepland met een (of meerdere) onderzoeker(s) van het Verwey-Jonker Instituut. Bij het maken van een keuze van de deelnemers is rekening gehouden met een verdeling over schooltype, denominatie en regio.

#### 7.2.4. Focusgroepen

Er zijn twee focusgroepen georganiseerd. De selectie van deelnemers vond plaats via het netwerk van de onderzoekers, de twee bij dit onderzoek betrokken experts en het netwerk van het ministerie van OCW. In de eerste focusgroep bestond de deelnemersgroep uit vijf wetenschappelijk experts. Bovendien waren er twee medewerkers van de Inspectie van Onderwijs aanwezig. De volgende personen hebben deelgenomen aan deze focusgroep:

- Lianne Hoek (Universiteit van Amsterdam).
- Pieter van Rees (Universiteit voor Humanistiek, Utrecht).
- Bjorn Wansink (Universiteit Utrecht).
- Saro Lozano Parra (Universiteit Utrecht).
- Tamme Spoelstra (Hogeschool Viaa).
- Reinout Boxman (Inspectie van Onderwijs).
- Daphne Lodeweges (Inspectie van Onderwijs).

In de tweede focusgroep namen negen praktijkexperts deel. Het doel van deze sessies was om voorlopige bevindingen te toetsen, interpretaties aan te scherpen en te verifiëren, en gezamenlijk te reflecteren op de onderzoeksvragen. De volgende personen hebben deelgenomen aan deze focusgroep:

- Chiel Huijskes (Cito).
- Hester Radstake (Halt en Kennisrotonde).
- Coen Gelinck (Stichting School en Veiligheid, Expertisepunt Burgerschap).
- Esther van den Berg (Academie Vakvereniging Schoolleiders, Expertisepunt Burgerschap).
- Omer Demirözcan (Hogeschool van Amsterdam, MSA).
- Jeroen van Waveren (JvW Onderwijsadvies).
- Maaïke Oberink (SLO).
- Annette van der Laan (SLO).
- Angélica Pardoén (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

De gesprekken zijn opgenomen en er is van beide focusgroepen een gedetailleerd verslag gemaakt.

#### 7.2.5. Analyse vragenlijst, interviews en focusgroepen

De analyse van de vragenlijst is uitgevoerd in SPSS. Met behulp van beschrijvende statistiek, zoals frequenties en percentages, zijn de vragen per thema geanalyseerd. Daarnaast zijn verschillen tussen het po, vo en go (sbo, so en vso), en tussen het pro/lwoo/vmbo en de havo/vwo berekend met behulp van F-toetsen, t-toetsen en  $\chi^2$ -toetsen. De verschillen met het go en de verschillen tussen pro/lwoo/vmbo en havo/vwo moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de aantallen klein waren. Bovendien waren de effectgroottes vrijwel allemaal (zeer) klein.

De interviews en focusgroepen zijn gecodeerd in Atlas.ti. Er is gebruik gemaakt van een thematische coderingsaanpak, waarbij een coderingsschema is gebruikt dat aansluit op de vijf onderzoeksvragen. Deze systematische werkwijze zorgde voor consistentie in het destilleren van kernthema's in de antwoorden van de deelnemers.

## 7.3. Onderzoeksinstrumenten

### 7.3.1. Vragenlijst

Hartelijk dank voor uw bereidheid om deel te nemen aan dit onderzoek!

Deze vragenlijst maakt deel uit van de wetsevaluatie burgerschap. Het doel is om inzicht te krijgen in hoe scholen de verduidelijkte wettelijke burgerschapsopdracht ervaren en vormgeven. Deze wetswijziging is ingegaan in 2021. Wij lichten deze wetswijziging verderop toe. De vragen gaan dan ook over de periode vanaf 2021.

De vragen gaan onder meer over:

- De duidelijkheid en toepasbaarheid van de wetswijziging.
- Doorwerking van de leerdoelen en monitoring.
- De rol van de Inspectie van het Onderwijs hierin.
- Behoeften m.b.t. verdere verduidelijking van de wet of ondersteuning.

De inzichten uit dit onderzoek worden gebruikt om het beleid rondom burgerschapsonderwijs verder te onderbouwen en, waar nodig, bij te sturen.

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 tot 15 minuten. Deelname is geheel vrijwillig en u kunt op elk moment stoppen, zonder opgaaf van reden.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut (een onafhankelijk onderzoeksinstituut gericht op sociale maatschappelijke vraagstukken) in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Ipsos I&O deelt uw antwoorden volledig anoniem met het Verwey-Jonker Instituut. De antwoorden zijn niet te herleiden tot u, uw school of uw bestuur. De resultaten worden uitsluitend gebruikt voor deze wetsevaluatie en worden gepubliceerd in een openbaar rapport. Het Ministerie van OCW is verwerkingsverantwoordelijke en komt enkel te beschikken over geanonimiseerde gegevens. Indien u inhoudelijke vragen heeft over het onderzoek, kunt u terecht bij projectleider Mehmet Day (mday@verwey-jonker.nl).

### Toestemmingsverklaring deelname

Ik geef toestemming voor deelname aan het onderzoek "Wetsevaluatie burgerschapsonderwijs" van het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het Ministerie van OCW.

- Ik heb de bovenstaande informatie gelezen en begrepen, en ik heb voldoende tijd gehad om te beslissen over mijn deelname.
- De toestemming geldt alleen voor de hierboven beschreven doelen en voorwaarden.
- Ik weet dat mijn deelname vrijwillig is en dat ik op elk moment mag stoppen zonder opgave van reden. Indien ik mijn toestemming intrek, worden mijn gegevens verwijderd.
- Ik weet dat ik niet verplicht ben om alle vragen te beantwoorden.
- Ik weet dat de vragenlijsten worden verwerkt in een beveiligde digitale omgeving.
- Ik weet dat alleen leden van het onderzoeksteam toegang hebben tot mijn gegevens, en dat deze uiterlijk 6 maanden na afronding van het onderzoek worden verwijderd.
- Ik weet dat mijn anonimiteit volledig wordt gewaarborgd.
- Ik weet dat de uitkomsten van het onderzoek openbaar worden gedeeld via een rapport voor het Ministerie van OCW.
- Ik bevestig dat ik voldoende geïnformeerd ben over het onderzoek en de omgang met mijn gegevens.

Onder de bovengenoemde voorwaarden ga ik akkoord met deelname aan dit onderzoek.

- a. Ik wil deelnemen aan het onderzoek en ga akkoord met bovenstaande punten.
- b. Ik ga niet akkoord met bovenstaande punten en begrijp dat ik niet deel kan nemen aan het onderzoek.

### Achtergrondgegevens

Graag stellen we u eerst enkele vragen over uw achtergrond en de kenmerken van uw school.

1. Wat is/zijn uw huidige functie(s)? [@programmeur: meerdere antwoorden mogelijk]
  - a. Schoolleider/directeur
  - b. Adjunct-directeur
  - c. Schoolbestuurder
  - d. Coördinator burgerschap
  - e. Leraar
  - f. Ib'er of zorgcoördinator
  - g. Anders, namelijk... [@programmeur: open]

[@programmeur: indien C op vraag 1: Wanneer in de rest van de vragenlijst wordt gesproken over 'uw school', kunt u dit lezen als 'uw scholen'. Wij verzoeken u de vragenlijst in te vullen op basis van een gemiddeld beeld van uw scholen.]

2. In welke onderwijssector(en) werkt u? [@programmeur: meerdere antwoorden mogelijk]
- (regulier) Primair onderwijs
  - (regulier) Voortgezet onderwijs
  - Speciaal basisonderwijs (sbo)
  - Speciaal onderwijs (so)
  - Voortgezet speciaal onderwijs (vso)
  - Anders, namelijk... [@programmeur: open]

[@programmeur: vraag 3 & 4 alleen stellen, indien 2=b]

3. Welke richting(en) is/zijn op uw school aanwezig? [@programmeur: meerdere antwoorden mogelijk]
- PRO/LWOO
  - Vmbo-b
  - Vmbo-k
  - Vmbo-g
  - Vmbo-tl
  - Havo
  - Vwo (atheneum/gymnasium)
  - Anders, namelijk... [@programmeur: open]
4. Voor welke onderwijsniveaus geeft u les? [@programmeur: meerdere antwoorden mogelijk]
- PRO/LWOO
  - Vmbo-b
  - Vmbo-k
  - Vmbo-g
  - Vmbo-tl
  - Havo
  - Vwo (atheneum/gymnasium)
  - Anders, namelijk... [@programmeur: open]

[@programmeur: vraag 5 alleen stellen indien 1=e (leraar/docent)]

5. Voor welke groep(en) geeft u les?

[@programmeur: meerdere antwoorden mogelijk, toon alleen relevante blokken per sector]

Indien PO (2=a of 2=c):

- Groep 1
- Groep 2
- Groep 3
- Groep 4
- Groep 5
- Groep 6
- Groep 7
- Groep 8

Indien VO (2=b of 2=e):

- Brugklas
- Leerjaar 2
- Leerjaar 3
- Leerjaar 4
- Leerjaar 5
- Leerjaar 6

Indien Speciaal (2=d):

- Onderbouw (speciaal onderwijs)
- Middenbouw (speciaal onderwijs)
- Bovenbouw (speciaal onderwijs)
- Anders, namelijk ... [@programmeur: open]

6. In welke provincie is de locatie van uw school?

- Drenthe
- Flevoland
- Friesland
- Gelderland
- Groningen
- Limburg
- Noord-Brabant
- Noord-Holland

- i. Overijssel
  - j. Utrecht
  - k. Zeeland
  - l. Zuid-Holland
7. Hoeveel leerlingen heeft uw school?
- a. Minder dan 100
  - b. 100-249
  - c. 250-499
  - d. 500-999
  - e. 1000-1499
  - f. 1500 of meer
8. Wat is de denominatie van de school?
- a. Openbaar
  - b. Algemeen bijzonder (een vervolgvraag gaat in op de specifieke stroming)
  - c. Christelijk (een vervolgvraag gaat in op de specifieke stroming)
  - d. Islamitisch
  - e. Joods
  - f. Hindoeïstisch
  - g. Interconfessioneel
  - h. Antroposofisch
  - i. Geen
  - j. Anders, namelijk... [@programmeur: open]

[@programmeur: vraag 9 alleen stellen, indien 8=b]

9. Tot welk onderwijsconcept behoort de school?
- a. Montessori
  - b. Dalton
  - c. Jenaplan
  - d. Vrijeschool
  - e. Anders, namelijk... [@programmeur: open]

[@programmeur: vraag 10 alleen stellen, indien 8=c]

10. Tot welke christelijke stroming behoort de school?
- a. Rooms-katholiek
  - b. Protestants
  - c. Reformatorisch
  - d. Evangelisch
  - e. Gereformeerd-vrijgemaakt
  - f. Anders, namelijk... [@programmeur: open]

### Verduidelijkte burgerschapsopdracht

Sinds 1 augustus 2021 geldt een verduidelijkte burgerschapsopdracht. Scholen moeten op een doelgerichte en samenhangende wijze actief burgerschap en sociale cohesie bevorderen. Dit betekent volgens de wet dat het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:

1. Leerlingen kennis en respect bijbrengen van en voor de basiswaarden van de democratische rechtstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit);
2. Leerlingen de sociale en maatschappelijke competenties helpen ontwikkelen die hen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische samenleving;
3. Leerlingen kennis en respect bijbrengen van en voor verschillen, alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

Daarnaast moeten scholen zorgdragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden en waarin leerlingen gestimuleerd worden om daar actief mee te oefenen.

Voor de vragenlijst verzoeken we u bij elk onderdeel na te denken over uw eigen schoolpraktijk.

### Duidelijkheid van de wetswijziging

De volgende vragen gaan over de duidelijkheid van de wet op het gebied van burgerschapsonderwijs. We zijn met name benieuwd in hoeverre de kernbegrippen in de wet voor u helder zijn.

In welke mate bent u het eens of oneens met de volgende stellingen?

Het is mij duidelijk wat in de wet wordt verstaan onder... [Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]

11. ...'het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat'.

12. ...'ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving'.
13. ...'bijbrengen van respect voor en kennis van verschillen alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden'.
14. ...'zorg dragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden en waarin leerlingen gestimuleerd worden om daar actief mee te oefenen'.
15. Onze schoolcultuur (bepaald door bijvoorbeeld de waarden, omgangsvormen en veiligheid op onze school) ondersteunt het behalen van de burgerschapsdoelen. [Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]
16. Ik kan de wet interpreteren en toepassen op een manier die bij mijn school past. [Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]

#### Doorwerking in leerdoelen en monitoring

De volgende vragen gaan over het vastleggen van leerlijnen en leerdoelen op uw school in het kader van burgerschapsonderwijs. We zijn met name benieuwd of deze sinds de verduidelijking van de burgerschapswet in 2021 zijn aangepast of verder ontwikkeld.

Onze school heeft leerdoelen en/of een leerlijn vastgelegd op het gebied van...

17. ...burgerschap (algemeen).
  - a. Leerdoelen
  - b. Leerlijn
  - c. Nee, geen van beide
  - d. Weet ik niet

[@programmeur: meerdere antwoorden mogelijk, excl. 'nee, geen van beide' en 'weet ik niet']

[@programmeur: vraag 18 alleen stellen bij 17=ja op Leerdoelen of Leerlijn]

18. Deze leerdoelen en/of leerlijn zijn sinds de verduidelijking van de burgerschapswet in 2021:
  - a. Nieuw ontwikkeld
  - b. Aangepast op basis van de wetswijziging
  - c. Niet aangepast
  - d. Weet ik niet

Onze school heeft leerdoelen en/of een leerlijn vastgelegd op het gebied van...

19. ...respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. [ @programmeur: meerdere antwoorden mogelijk, excl. 'nee, geen van beide' en 'weet ik niet' ]
  - a. Leerdoelen
  - b. Leerlijn
  - c. Nee, geen van beide
  - d. Weet ik niet

[@programmeur: vraag 20 alleen stellen bij 19=ja op Leerdoelen of Leerlijn]

20. Deze leerdoelen en/of leerlijn zijn sinds de verduidelijking van de burgerschapswet in 2021:
  - a. Nieuw ontwikkeld
  - b. Aangepast op basis van de wetswijziging
  - c. Niet aangepast
  - d. Weet ik niet

Onze school heeft leerdoelen en/of een leerlijn vastgelegd op het gebied van...

21. ...het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische samenleving. [ @programmeur: meerdere antwoorden mogelijk, excl. 'nee, geen van beide' en 'weet ik niet' ]
  - a. Leerdoelen
  - b. Leerlijn
  - c. Nee, geen van beide
  - d. Weet ik niet

[@programmeur: vraag 22 alleen stellen bij 21=ja op Leerdoelen of Leerlijn]

22. Deze leerdoelen en/of leerlijn zijn sinds de verduidelijking van de burgerschapswet in 2021:
  - a. Nieuw ontwikkeld
  - b. Aangepast op basis van de wetswijziging
  - c. Niet aangepast
  - d. Weet ik niet

Onze school heeft leerdoelen en/of een leerlijn vastgelegd op het gebied van...

23. ...het bevorderen van kennis en respect voor verschillen in geloof, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid, alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

[@programmeur: meerdere antwoorden mogelijk, excl. 'nee, geen van beide' en 'weet ik niet']

- a. Leerdoelen
- b. Leerlijn
- c. Nee, geen van beide
- d. Weet ik niet

[@programmeur: vraag 24 alleen stellen bij 23=ja op Leerdoelen of Leerlijn]

24. Deze leerdoelen en/of leerlijn zijn sinds de verduidelijking van de burgerschapswet in 2021:

- a. Nieuw ontwikkeld
- b. Aangepast op basis van de wetswijziging
- c. Niet aangepast
- d. Weet ik niet

Onze school heeft leerdoelen en/of een leerlijn vastgelegd op het gebied van...

25. ...het zorgdragen voor een schoolcultuur waarin iedereen zich veilig en geaccepteerd voelt en actief oefent met democratisch handelen.

[@programmeur: meerdere antwoorden mogelijk, excl. 'nee, geen van beide' en 'weet ik niet']

- a. Leerdoelen
- b. Leerlijn
- c. Nee, geen van beide
- d. Weet ik niet

[@programmeur: vraag 26 alleen stellen bij 25=ja op Leerdoelen of Leerlijn]

26. Deze leerdoelen en/of leerlijn zijn sinds de verduidelijking van de burgerschapswet in 2021:

- a. Nieuw ontwikkeld
- b. Aangepast op basis van de wetswijziging
- c. Niet aangepast
- d. Weet ik niet

27. Merkt u veranderingen bij leerlingen als gevolg van meer aandacht voor burgerschapsonderwijs (bijvoorbeeld in houding, kennis of vaardigheden)?

- a. Ja, duidelijk merkbare verbeteringen.
- b. Ja, enigszins merkbare verbeteringen.
- c. Nee, geen merkbare veranderingen.
- d. Mijn school geeft niet of nauwelijks meer aandacht voor burgerschapsonderwijs.
- e. Weet ik niet.

28. Hoe zou u de ontwikkeling van uw school op het gebied van burgerschapsonderwijs sinds 2021 omschrijven?

- a. We zijn hier nog nauwelijks mee bezig.
- b. We zijn net gestart met het verkennen en ontwikkelen van beleid.
- c. We werken hier al een tijdje aan, maar het is nog in ontwikkeling.
- d. We hebben dit al goed uitgewerkt en borgen dit structureel.
- e. Weet ik niet.

29. De SLO heeft in opdracht van het ministerie van OCW conceptkerndoelen burgerschap ontwikkeld die nog niet wettelijk zijn vastgesteld. In hoeverre spelen deze conceptkerndoelen een rol in hoe uw school het burgerschapsonderwijs vormgeeft?

- a. We gebruiken deze conceptkerndoelen actief bij de inrichting van ons burgerschapsonderwijs
- b. We laten ons er globaal door inspireren, maar gebruiken ze niet expliciet
- c. We kennen de conceptkerndoelen, maar gebruiken ze niet
- d. We zijn niet bekend met deze conceptkerndoelen
- e. Weet ik niet

De volgende vragen gaan over de manier waarop uw school het onderwijs en de ontwikkeling van leerlingen op het gebied van burgerschap monitort, en in hoeverre deze aanpak is veranderd sinds de wetswijziging in 2021.

30. Onze school brengt in kaart/monitort in welke mate de leerdoelen op het gebied van burgerschapsonderwijs worden behaald.

[Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]



[@programmeur: V31 stellen als V30= Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens.]

31. Deze monitoring is sinds de verduidelijking van de burgerschapswet in 2021...
- Nieuw ontwikkeld
  - Aangepast op basis van de wetwijziging
  - Niet aangepast
  - Weet ik niet

32. Onze school gebruikt monitoringsresultaten om het burgerschapsonderwijs te verbeteren (bijv. door professionalisering of het aanpassen van lessen aan leerdoelen waarop leerlingen minder goed scoren).

[Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]

[@programmeur: V33 stellen als V32= Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens.]

33. Het gebruik van evaluatie-uitkomsten is sinds de wetwijziging van 2021 ...
- Nieuw ontwikkeld
  - Aangepast op basis van de wetwijziging
  - Niet aangepast
  - Weet ik niet

34. Onze school heeft zicht op de opbrengsten van ons burgerschapsonderwijs (bijvoorbeeld in burgerschapshouding, -vaardigheden of -kennis van leerlingen).

[Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]

[@programmeur: V35 stellen als V34= Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens.]

35. De manier waarop wij zicht houden op de opbrengsten van het burgerschapsonderwijs is sinds de wetwijziging van 2021 ...
- Nieuw ontwikkeld
  - Aangepast op basis van de wetwijziging
  - Niet aangepast
  - Weet ik niet

### **Toezicht en terughoudendheid van de inspectie**

De volgende vragen gaan over uw ervaring met de wetgeving en het toezicht op burgerschapsonderwijs sinds 2021 door de Inspectie van het Onderwijs. We zijn daarbij benieuwd of u voldoende ruimte ervaart voor eigen keuzes en binnen de wettelijke kaders.

36. Heeft de inspectie na 2021 het burgerschapsonderwijs op uw school beoordeeld?  
[Ja / Nee / Weet ik niet]

37. @Programmeur, indien ja op vraag 36. Heeft de inspectie uw school een herstelopdracht gegeven die betrekking heeft op het burgerschapsonderwijs?  
[Ja / Nee / Weet ik niet]

38. Ik ben bekend met het onderzoekskader van de onderwijsinspectie op het gebied van burgerschapsonderwijs.  
[Ja / Nee]

39. Ik vind dat de onderwijsinspectie (in haar toepassing van het onderzoekskader) voldoende ruimte geeft aan mijn school om, binnen de wettelijke eisen, een eigen invulling te geven aan de inhoud van het burgerschapsonderwijs.

40. Ik vind de wijze waarop de onderwijsinspectie toezicht houdt op het burgerschapsonderwijs (in haar toepassing van het onderzoekskader) duidelijk.

41. Ik vind dat de onderwijsinspectie (in haar toepassing van het onderzoekskader) burgerschapsonderwijs beoordeelt op een manier die aansluit bij onze schoolpraktijk.

[Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]

### Noodzaak van verdere verduidelijking

De volgende vragen gaan over of de huidige burgerschapswet voor u en uw school voldoende richting en ruimte biedt in de vertaalslag naar de praktijk.

42. De huidige burgerschapswet stimuleert ons om na te denken over onze eigen invulling van het burgerschapsonderwijs.
43. De huidige burgerschapswet biedt voldoende richting voor de inrichting van ons burgerschapsonderwijs.
44. Het is voor ons duidelijk wat wel en niet aan de wettelijke eisen voldoet.
45. Wij ervaren binnen de wet voldoende vrijheid om ons burgerschapsonderwijs op een wijze in te richten die past bij onze eigen visie en context.

[Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]

De volgende vragen gaan over mogelijke behoeften aan verdere verduidelijking en /of ondersteuning in de vertaalslag van de burgerschapswet naar de praktijk.

Wij hebben behoefte aan:

46. ...meer duidelijkheid over welke leerdoelen we moeten behandelen op het gebied van burgerschapsonderwijs.
47. ... meer duidelijkheid over welk niveau onze leerlingen moeten behalen op het gebied van burgerschap.
48. ... gerichte voorlichting over de verwachtingen vanuit de overheid.
49. ... scholing van leraren en/of schoolleiders op het gebied van burgerschapsonderwijs.
50. ... ondersteunend materiaal voor het inrichten van ons burgerschapsonderwijs.
51. ... begeleiding bij de inrichting van ons burgerschapsonderwijs.
52. ... uitwisseling met andere scholen, bijvoorbeeld in de vorm van een leernetwerk.
53. ...meer duidelijkheid over de rol of bruikbaarheid van de conceptkerndoelen burgerschap (SLO) bij de inrichting van ons burgerschapsonderwijs.
54. Heeft u nog andere behoeften aan verdere verduidelijking en/of ondersteuning in de vertaalslag van de burgerschapswet naar praktijk? (@programmeur: open)

[Helemaal mee oneens / Oneens / Niet eens, niet oneens / Eens / Helemaal mee eens / Weet ik niet]

55. Heeft uw school na de verduidelijking van de burgerschapswet in 2021 ondersteuning gekregen bij het vormgeven van burgerschapsonderwijs (denk bv. aan een adviesbureau, hogeschool, universiteit etc.)?
  - a. Ja, namelijk van... [@programmeur: open]
  - b. Nee
  - c. Weet ik niet

### Vervolg en uitnodiging

Op basis van alle resultaten schrijven wij een rapport voor het ministerie van OCW. Wilt u deze resultaten ontvangen?

Ja, ik ontvang deze resultaten graag!

E-mail:

Nee, ik hoef de resultaten niet te ontvangen.

Ipsos I&O voert dit onderzoek uit voor het Verwey-Jonker instituut. Het Verwey-Jonker instituut gaat ook een aantal interviews uitvoeren over de onderwerpen in deze vragenlijst. Heeft u interesse om mee te doen aan een gesprek? We willen graag in gesprek met:

- Schoolleiders uit po, vo en (v)so
- Leraren uit po, vo en (v)so

De interviews zullen plaatsvinden in september en oktober 2025. Het interview duurt ongeveer 1 uur. Dit zal online plaatsvinden en als dank voor uw deelname ontvangt u een (digitale) VVV-bon van €35,-. Wanneer u hieronder aangeeft mee te willen doen, krijgt u later meer informatie over het interview. Wanneer we veel aanmeldingen krijgen, maken wij een selectie.

Uw persoonlijke gegevens worden niet gekoppeld aan uw antwoorden op de overige vragen.

Ja, ik ben geïnteresseerd om deel te nemen aan een interview. Ik ben bereikbaar op:

Email:

Telefoonnummer:

Nee, ik ben niet geïnteresseerd om deel te nemen aan een interview.

Mocht u naar aanleiding van dit onderzoek nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met projectleider Mehmet Day: [MDay@verwey-jonker.nl](mailto:MDay@verwey-jonker.nl).

### 7.3.2. Topiclijst voor kwalitatieve interviews met onderwijsprofessionals

#### Thema 1: Duidelijkheid van de wetgeving rond burgerschap

In de wet worden een aantal kernbegrippen benoemd, zoals ook uitgevraagd in de vragenlijst. Het gaat om de volgende vier fragmenten:

1. "het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat";
  2. "ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving";
  3. "bijbrengen van respect voor en kennis van verschillen alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden";
  4. "zorg dragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden en waarin leerlingen gestimuleerd worden om daar actief mee te oefenen".
- In hoeverre bent u bekend met deze formulering van de wettelijke opdracht?
  - Welke onderdelen of formuleringen in de wet vindt u helder en welke juist minder
    - Kunt u dit toelichten en daar een voorbeeld van geven?
  - In hoeverre biedt de wetswijziging duidelijkheid over wat er van uw school verwacht wordt?
    - Is deze formulering concreet genoeg om houvast te bieden bij het vormgeven van uw burgerschapsonderwijs?
    - Op welke manier geldt dit voor de inhoud en de aanpak van het burgerschapsonderwijs?
  - Zijn er onderdelen van de wet die u als onduidelijk, lastig uitvoerbaar of problematisch ervaart?
    - Kunt u dit toelichten en daar een voorbeeld van geven?
  - In hoeverre ervaart u de ruimte om de wet te interpreteren en toe te passen op een manier die bij uw school past? Is dit veranderd sinds de wetswijziging in 2021?

#### Thema 2: Doorwerking in meetbare leerdoelen/leerlijn

- Heeft uw school op dit moment leerdoelen en/of een leerlijn vastgelegd op het gebied van burgerschap in het algemeen?
- In hoeverre zijn deze leerdoelen en/of leerlijn veranderd sinds de wetswijziging in 2021?
  - Indien ontwikkeld of veranderd: Kunt u iets vertellen over dit proces? Wie zijn hierbij betrokken geweest en op basis van welke bronnen heeft u inhoudelijke veranderingen doorgevoerd in de leerdoelen/leerlijn?
- Heeft uw school op dit moment specifieke leerdoelen en/of een leerlijn vastgelegd op het gebied van bovengenoemde vier fragmenten?
- Hoe heeft de wetswijziging in 2021 gezorgd voor inhoudelijke veranderingen in deze leerdoelen en/of leerlijn?
  - Kunt u deze toelichten?
  - Kunt u een voorbeeld geven van een aangepast of nieuw leerdoel?
- In welke mate is uw school bezig met de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs sinds 2021?
  - Kunt u dit toelichten (waarom er wel/beperkt/niet ontwikkeld is).
- Bent u bekend met de (concept)kerndoelen burgerschap van SLO?
- In hoeverre spelen deze conceptkerndoelen van SLO een rol in hoe jullie vormgeven aan burgerschapsonderwijs op jullie school?
  - Kunt u uw antwoord toelichten? Waarom wel of geen/beperkte rol? Wel/niet helpend?
  - In hoeverre sluiten deze conceptkerndoelen aan bij uw praktijk?
- In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over wie verantwoordelijk is voor het bijhouden en actualiseren van de leerdoelen/leerlijn op uw school?

#### Thema 3: Monitoring en impact

Toevoegen vraag verandering sinds wetswijziging 2021

- Op welke manier wordt er gemonitord of de leerlingen op uw school de leerdoelen behalen?
  - Zijn er specifieke instrumenten of methoden ontwikkeld om dit te meten?
  - Wie zijn hierbij betrokken?
  - Vanaf welk moment bent u hiermee begonnen?
  - Is deze manier van monitoring veranderd als gevolg van de wetswijziging in 2021 en op welke manier?
  - Zo ja, op welke manier is dit veranderd?
- In hoeverre heeft u het gevoel dat uw school goed zicht heeft op de opbrengsten van jullie burgerschapsonderwijs?
  - Is dit veranderd sinds de wetswijziging in 2021?

- In hoeverre verschilt de mate van zicht hierop juist wel of niet voor de vier bovengenoemde fragmenten uit de wet? Kunt u dit toelichten?
- Op welke manier wordt er bij jullie op school omgegaan met monitoringsresultaten?
  - Worden deze bijvoorbeeld systematisch geëvalueerd, gedeeld binnen het team en/of gebruikt om het huidige burgerschapsonderwijs op jullie school aan te passen?
- Welke veranderingen (bijv. in kennis, houding of gedrag) merkt u bij leerlingen op jullie school als gevolg van meer aandacht voor burgerschapsonderwijs op het gebied van:
  - a. Hun respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat;
  - b. Hun sociale en maatschappelijke competenties die hen in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving; en
  - c. Hun respect voor en kennis van verschillen alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden?
  - En kunt u hiervan voorbeelden geven?
- In welke mate heeft u het idee dat uw school een cultuur uitdraagt (bepaald door onder andere de waarden, omgangsvormen en veiligheid op school) die leerlingen ondersteunt in het behalen van de burgerschapsdoelen?
  - Kunt u dit toelichten en een voorbeeld geven?
- Wat is er volgens u nodig om de impact van het burgerschapsonderwijs op uw school verder te versterken, bijvoorbeeld qua aanbod, aanpak of evaluatie?

#### **Thema 4: Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs**

- Heeft uw school sinds de wetswijziging een inspectiebezoek gehad waarbij burgerschapsonderwijs expliciet aan bod kwam?
  - Hoe ervaart u het toezicht van de inspectie op het gebied van burgerschapsonderwijs sinds de wetswijziging? Heeft u bijvoorbeeld het gevoel dat er voldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de toezichthoudende en de stimulerende rol van de Inspectie? Hoe merkt u dat in de praktijk?
  - Kunt u vertellen hoe het inspectiebezoek verliep waarin het burgerschapsonderwijs werd beoordeeld? Wat viel u op?
  - Wat waren de bevindingen en in hoeverre kunt u zich hierin vinden?
  - Indien uw school een herstelopdracht kreeg: wat hield deze precies in en hoe is uw school hiermee aan de slag gegaan?
  - Tot welke veranderingen in het burgerschapsonderwijs heeft deze herstelopdracht geleid?
- Bent u bekend met het onderzoekskader van de inspectie?

- Hoe gebruikt u dit in de praktijk en vindt u het onderzoekskader duidelijk en werkbaar?
- In hoeverre sluit de manier waarop de inspectie uw burgerschapsonderwijs beoordeelt aan bij de visie en praktijk van uw school?
  - Op welke manier wel en op welke manier minder/niet?
- Ervaart u dat uw school voldoende ruimte krijgt om het burgerschapsonderwijs naar eigen inzicht vorm te geven binnen de wettelijke kaders?
  - Zijn er voorbeelden waarin u deze ruimte wel of juist niet ervaren heeft?
  - In hoeverre is de ruimte die u ervaart veranderd sinds de wetswijziging in 2021?
- Welke ondersteuning, handreikingen of communicatie van de inspectie zijn voor uw school behulpzaam geweest bij het vormgeven van burgerschapsonderwijs? Wat zou hierin nog verbeterd kunnen worden?
- Zou u zeggen dat het huidige toezicht eerder stimulerend of beperkend werkt? Licht toe.

#### **Thema 5: Noodzaak van verdere verduidelijking van de wetgeving**

- Hoe ervaart u de huidige burgerschapswet: biedt deze voldoende houvast voor het vormgeven van burgerschapsonderwijs op uw school?
  - In hoeverre is dit veranderd sinds de wetswijziging in 2021?
- Vindt u dat de wettelijke opdracht voor burgerschapsonderwijs verder verduidelijkt moet worden?
  - Zo ja, welke onderdelen van de wettelijke opdracht moeten verduidelijkt worden en waarom?
  - Kunt u hiervan voorbeelden geven?
- Zijn er onderdelen van de wet die u te ruim of juist te beperkend vindt?
  - Om welke onderdelen gaat dit en wat zou daarin voor u helpend zijn?
- Heeft uw school sinds 2021 ondersteuning ontvangen van externe partijen?
  - Zo ja, hoe heeft u dit ervaren en wat heeft het opgeleverd?

Welke ondersteuning zou u helpen bij het verder vormgeven van burgerschapsonderwijs? Denk aan scholing, materialen, begeleiding, etc.

## 8 Literatuur en geraadpleegde documenten

Creswell, J. (2011). *Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. New York: Pearson.

Daas, R., ten Dam, G., Dijkstra, A.B., Karkdijk, E.M., Naayer, H.M., Nieuwelink, H., & van der Veen, I. (2023). *Burgerschap in Beeld. Burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.

*Inspectie van het Onderwijs (2025). De Staat van het Onderwijs 2025. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/2025/04/16/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2025>.*

Mennes, H. I., Munniksma, A., Dijkstra, A. B., & van de Werfhorst, H. G. (2023). Inequalities in democratic outcomes among young citizens: The role of access to and participation in democratic activities in school in 15 countries. *Acta Politica*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1057/s41269-022-00276-1>.

Rinnooy Kan, W. F. (2023). *De school als oefenplaats voor burgerschap*. *Onderwijskennis.nl (NRO)*. Geraadpleegd via <https://www.onderwijskennis.nl/node/4529>.

Schoonenboom, J. & Johnson, R.B. (2017). How to Construct a Mixed Methods Research Design. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 69 (2), 107–131 (2017). <https://doi.org/10.1007/s11577-017-0454-1>.

## COLOFON

Auteurs:	M. Day, MSc Dr. M. Coopmans Dr. A.L.C. van Loon-Dijkers D.W.M. Burggraaff, MSc
M.m.v.	Ipsos I&O Dr. W. Rinnooy Kan Dr. B. Eidhof
Omslag Uitgave	AdobeStock, 216905810 Kristen Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59-C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, februari 2026

ISBN: 978-94-6409-417-6

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.  
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.  
Partial reproduction of the text is allowed, on the condition that the source is mentioned.

Het gebruik van dit rapport staat iedereen vrij. Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.