

De toekomst van burgerschapsonderwijs

Een ex ante onderzoek naar de te verwachte effecten van het nieuwe burgerschapsonderwijsbeleid.

Gecombineerd onderzoek (35 EC):

Masterscriptie (25 EC) voor Public Administration & Onderzoek van Onderwijs (10 EC) voor Educatie in de Mens- en Maatschappijwetenschappen.

Susan Janssen

S2623935

12 oktober 2023

Begeleiders:

dr. Harry de Boer (BMS-KITES) & MSc Hinke Mul (BMS-ELAN)

In samenwerking met Han Noordink (BMS-ELAN)

Verantwoording

Deze scriptie is, met toestemming van de examencommissies van Governance Sciences (GS) en Interdisciplinary Sciences (IS), in het Nederlands geschreven, omdat het Nederlandse wetgeving betreft en ook over een uitwerking of implementatie in het Nederlandse onderwijs gaat. Daarnaast moeten de opbrengsten van het onderzoek bruikbaar zijn in het Nederlandse onderwijs. Bij een vertaalslag kan kostbare informatie verloren gaan in interpretatie en implementatie van de resultaten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Door het onderzoek in het Nederlands te schrijven wordt dit voorkomen. Er is wel een meer uitgebreide Engelse samenvatting geschreven van het onderzoek. In verband met de grootte hiervan, is deze als bijlage toegevoegd (Bijlage 4).

Ook met toestemming van beide examencommissies is dit een gecombineerd onderzoek. Het onderzoek is zowel een masterthesis voor Public Administration als een Onderzoek van Onderwijs voor Educatie in de Mens- en Maatschappijwetenschappen. Om te kunnen verantwoorden dat aan de voorwaarden van beide opleidingen en examencommissies wordt voldaan, is een tweedeling gemaakt in het onderzoek. Waarbij deel 1 (hoofdstuk 1 t/m 7) hoofdzakelijk voor Public Administration is geschreven en deel 2 hoofdzakelijk voor Educatie in de Mens- en Maatschappijwetenschappen. Deel 1 gaat daarom meer in op wetten, beleid en beleidsimplementatie. Deel 2 bouwt voort op deel 1 (waarin al rekening is gehouden met de onderwijspraktijk waar deel 2 op verder zou gaan), hierdoor kan deel 2 (deels) worden onderbouwd door hetzelfde theoretische en methodologische kader. Dit deel gaat inhoudelijker in op de opbrengsten van deel 1 en daarbij worden relevante nieuwe ontwikkelingen meegenomen. Daarnaast worden in deel 2 de aanbevelingen gepresenteerd welke gebaseerd zijn op deel 1 en de toevoegingen van deel 2. De toevoeging van deel 2 maakt het onderzoek bruikbaar voor de onderwijspraktijk.

Voorwoord

Inschrijving bij zowel de master ‘Educatie in de Mens- en Maatschappijwetenschappen’ als de master ‘Public Administration’ maakte een gecombineerd onderzoek mogelijk, waarbij de theoretische beleidskennis toegepast kan worden op de maatschappelijke onderwijspraktijk. Bij de start van het onderzoek (2021) werd de burgerschapsopdracht door de Rijksoverheid aangescherpt, waardoor dit onderwerp zich goed leende voor een onderzoek waarbij beleid en educatie verbonden zijn. Vanuit bestuurskundig oogpunt is dit een interessant onderwerp, omdat de burgerschapsopdracht al sinds 2006 geldt voor Nederlandse scholen en niet de beoogde resultaten heeft behaald. Dit roept de vraag op hoe een nieuwe wet hier verschil in kan maken. Vanuit onderwijskundig oogpunt is dit een interessant onderwerp, omdat scholen en docenten het onderwijs bewust moeten gaan inrichten om aan deze wet te kunnen voldoen (mits deze wet meer beoogde resultaten verwezenlijkt dan de vorige wet). Burgerschapsonderwijs heeft veel affiniteit met onderwerpen binnen maatschappijleer en maatschappijwetenschappen, daarom is het onderwerp iets waar menig maatschappijleerdocent zich mee bezig houdt. De afgelopen twee jaar ben ik als docent maatschappijleer bezig geweest met ontwikkeling, vormgeving en (proef)uitvoering van burgerschapsonderwijs. Dit wakkerde de persoonlijke interesse aan om meer te leren over burgerschapsonderwijs (in de praktijk) middels een eigen onderzoek, waardoor ik de onderwerpskeuze voor de gecombineerde masterscriptie snel en zonder twijfel heb gemaakt. Dit onderzoek is geschreven voor de wetgevers, schoolleiders en docenten die affiniteit hebben met burgerschapsonderwijs. Het onderzoek wordt daarom afgesloten met aanbevelingen per stakeholder.

Ik vind burgerschapsonderwijs van groot belang, maar zag niet in hoe een wetsvernieuwing als deze voor daadwerkelijke verbetering zou kunnen zorgen. Ik had daarom verwacht om op de scholen een afwezigheid van (kennis van) burgerschapsonderwijs aan te treffen. In werkelijkheid is het bereik en effect van de wet veel meer aangetoond in de verschuiving in de noodzaak die scholen (en sommige docenten) voelen om burgerschapsonderwijs een zichtbare plek te geven in de school. De juiste intenties zijn binnen de scholen uit het onderzoek te vinden, waardoor ik durf te hopen dat de wet effectief burgerschapsonderwijs initieert en dit indirect kan resulteren in een meer maatschappelijk kundige samenleving. Ik hoop dat dit onderzoek kan bijdragen aan scholen die burgerschapsonderwijs willen implementeren, maar tegen obstakels aanlopen. In deze casestudie zijn verschillende situaties van scholen te herkennen, waardoor een oplossing wellicht gevonden kan worden in dit onderzoek. Zo zal de wet hopelijk behalen wat het beoogt op een duurzame en effectieve manier.

Daarnaast wil ik mijn begeleiders, Harry de Boer, Han Noordink en later ook Hinke Mul, bedanken. De start en het grootste deel van de begeleiding hebben Harry en Han met volle beleving voor hun rekening genomen. Vanwege persoonlijke omstandigheden aan mijn kant duurde het onderzoek, en daarmee de samenwerking, later dan van tevoren was gepland. Han heeft zijn werkzaamheden bij de Universiteit van Twente afgebouwd en per juli 2023 werd daarom Hinke mijn begeleider namens de opleiding Educatie in de Mens- en Maatschappijwetenschappen. Alle drie wil ik daarom enorm bedanken voor hun collegialiteit, meedenken, ondersteuning, kundigheid, kennis en geduld. Op de momenten dat ik onzeker was hebben zij mij enorm geholpen weer vertrouwen en extra motivatie te krijgen door hun enthousiasme en positiviteit bij het geven van feedback. Na elke meeting had ik zelf dat enthousiasme overgenomen en kon ik stappen maken met het onderzoek. Daarom ben ik niet alleen trots op het eindresultaat, dat jullie medemogelijk hebben gemaakt, maar ook de leerzame, veilige en gezellige tijd die we samen hebben gehad.

Ook wil ik de respondenten bedanken voor hun deelname aan het onderzoek. Zowel schoolleiders als docenten hebben een grote bijdrage geleverd aan de resultaten van mijn onderzoek. Als beginnend docent heb ik ervaren hoe druk, veeleisend en tijdrovend de banen in het onderwijs kunnen zijn. Daarom extra respect en dank dat jullie de tijd hebben genomen om te participeren aan mijn onderzoek. Alle informatie

samen geeft duidelijk aan waar hiaten en kansen liggen voor de verschillende scholen. Dit geeft de kans om van elkaar te leren en te verbeteren waar er mogelijkheden zijn.

Rest mij alleen nog mijn rotsen in de branding, mijn gezin, familie, vriend, vrienden en collega's, te bedanken voor hun steun tijdens mijn opleiding en onderzoek. De studie kon veel van mij vragen, waardoor jullie allen bereid waren om dat extra stapje voor mij te doen, wanneer ik dat zelf niet kon.

Samenvatting deel 1

In 2006 nam de wetgever een wet aan die burgerschapsonderwijs op scholen zou moeten realiseren. Uit meerdere onderzoeken bleek dat een aantal jaren na invoering van deze wet uit 2006 op de meeste scholen burgerschap geen plek had, noch in beleid, noch in de praktijk. In de vier casussen in dit onderzoek was hetzelfde beeld te herkennen dat in die onderzoeken werd gepresenteerd. De meeste docenten wisten niet of weinig van de wet van 2006 af en ook bij verschillende schoolleiders was de wettelijke opdracht niet of nauwelijks bekend.

Per augustus 2021 trad de wetsvernieuwing voor burgerschapsonderwijs in werking. De wetgever had hiermee de intentie om wat met de wet van 2006 niet was gelukt te behalen: duidelijkheid over en verplichting voor burgerschap in het Nederlands onderwijs, zodat burgerschap daadwerkelijk gerealiseerd zou worden op Nederlandse scholen. Naar aanleiding van deze wetsvernieuwing is dit onderzoek rond burgerschap en de (verwachte) implementatie daarvan gestart. De centrale vraag van dit onderzoek luidt: “Leidt het door de wetgever vastgestelde beleid uit 2021 op het gebied van het burgerschapsonderwijs in het Nederlandse voortgezet onderwijs tot de door de wetgever beoogde resultaten?”

Het beleid van de wetgever komt in de meest wenselijke volgorde in eerste instantie bij de school en schoolleiders terecht en vervolgens bij docenten en leerlingen. In het onderzoek is vastgesteld dat zowel de school als de docent als frontlijnwerker kunnen worden aangemerkt bij de beleidsimplementatie. Frontlijnwerkers hebben professionele handelingsruimte. De school kan daarom keuzen maken hoe de wet wordt geïmplementeerd en vervolgens kan de docent keuzen maken in hoeverre het beleid van de school wordt geïmplementeerd. Of de nieuwe wet leidt tot de gestelde doelen van de rijksoverheid is van deze keuzes afhankelijk. Om een wetenschappelijk onderbouwde verwachting uit te kunnen spreken over de keuzes die scholen en docenten gaan maken zijn, naast documentanalyses, interviews afgenomen in vier casussen. Het onderzoeksontwerp is derhalve multiple casestudy en het onderzoek is kwalitatief van aard.

In dit onderzoek is verondersteld dat beleidsintenties alleen worden gerealiseerd als school én (vervolgens ook) docenten handelen conform de bedoelingen van de wetgever. Dit kan niet zomaar worden aangenomen, want beide hebben beleidsvrijheid als frontlijnwerker. In de vier casussen wordt bij drie scholen vastgesteld dat zij het beleid van de wetgever volgen. In alle vier de casussen wordt geconstateerd dat de docenten het beleid van de school volgen. Uit het onderzoek blijkt dus dat in drie van de vier casussen naar waarschijnlijkheid de beleidsintenties worden gerealiseerd conform de bedoelingen van de wetgever. Een school waarbij de docent het schoolbeleid volgt wat niet conform de wet is, zal de beleidsintenties naar waarschijnlijkheid niet behalen.

Bij twee van deze drie casussen is de grote kans van het behalen van de doelen duidelijk naar aanleiding van de wetsvernieuwing, gezien de veranderingen die (pas) vanaf toen in gang werden gezet. De andere school handelde door een eerder doorgevoerde verandering van onderwijsconcept al richting burgerschap zoals dat wordt beoogd door de wetgever en doordat de docenten het schoolbeleid volgen, handelen zij ook in lijn met de bedoelingen van de wetgever.

Het belangrijkste verschil tussen de school die niet volgt en de scholen die wel volgen, is de beschikbare middelen. Zonder subsidie en met teruglopende leerlingaantallen heeft deze school te weinig geld en ontwikkeltijd om burgerschap zo te ontwikkelen dat het daadwerkelijk tot verandering leidt. Ondanks dat de andere scholen wel de middelen beschikbaar hebben om burgerschap te ontwikkelen, moeten zij volgens schoolleiders en docenten ook waken voor draagvlak binnen de school voor de gekozen implementatie van burgerschap, anders is de kans dat de implementatie geen doorwerking vindt of vroeg staakt aannemelijk.

De wetswijziging van 2021 heeft gezorgd voor meer bewustwording, vooral ook door het verplichtende karakter ervan. Men kan zich over het algemeen ook vinden in de wetswijziging, in ieder geval waar het gaat om de uitgangspunten. De intentie bij school en docent om aan de wet te voldoen, en daarvoor ook stappen

te willen zetten (behalve als dat al is gebeurd), lijkt grotendeels aanwezig. Dat wil nog niet zeggen dat deze intenties van de school en docent al praktisch zijn geworden. Zelfs binnen bepaalde lessen waarin dit al mogelijk was, komen burgerschapsonderdelen niet of nauwelijks voorbij. Het valt nog te bezien of dit de aankomende jaren wel zal gebeuren. Uit dit onderzoek is gebleken dat door het volgzame karakter van school en docent het erop lijkt dat de beleidsintenties van de wetgever (grotendeels) zullen worden gerealiseerd, maar tegelijkertijd worden er knelpunten genoemd (gebrek aan middelen, draagvlak, duidelijk en eenduidig beleid en benodigde capaciteiten) die volwaardig burgerschapsonderwijs in de weg kunnen staan. Er kan dus niet met zekerheid vast worden gesteld dat de beleidsintenties van de wetgever behaald zullen worden, omdat nog onduidelijk is in hoeverre de plannen en intenties van scholen en docenten daadwerkelijk worden omgezet in de praktijk. Deze laatste vertaalslag moet nog gemaakt worden.

Samenvatting deel 2

Deel 1 van dit onderzoek is gestart in begin 2021 en is daarom beperkt tot de invoering van de wetsvernieuwing van burgerschapsonderwijs in 2021. Nu dit deel van het onderzoek is afgerond in 2023, zijn nieuwe ontwikkelingen voor burgerschapsonderwijs in gang gezet. Een belangrijke en relevante ontwikkeling is de actualisatie van de kerndoelen van burgerschap en eindexamenprogramma van maatschappijleer.

Deelvraag 3 van deel 1 luidt: ‘Wat is de intentie van docenten met burgerschapsonderwijs en hoe is dat uitgewerkt/ingericht?’ In deel 1 geeft dit voornamelijk de lijn van beleidsimplementatie weer, maar in deel 2 wordt er dieper op de onderwijspraktijk ingegaan. Bij die onderwijspraktijk wordt anno 2023 ook de invloed van de actualisaties meegenomen. Het extra belichten van de onderwijspraktijk maakt het gehele onderzoek meer passend voor de docentenopleiding (en Onderzoek van Onderwijs). Deelvraag 3 uit deel 1 wordt daarom hier geherformuleerd, verdiept en ontleed naar: ‘Welke factoren zijn van belang voor docenten bij de implementatie van burgerschapsonderwijs en de bijbehorende actualisaties?’

Net als in deel 1 wordt in deel 2 burgerschapsonderwijs gedefinieerd zoals de wetgever dat in de wetsvernieuwing van 2021 doet. Ook wordt dezelfde beleidsimplementatietheorie gebruikt, waardoor de docenten worden gezien als frontlijnwerkers met hun eigen professionele handelingsruimte. In dit deel is onderzocht aan de hand van welke factoren de frontlijnwerkers hun handelingsruimte zo kunnen invullen dat deze voldoet aan de doelstelling van de wetsvernieuwing.

Uit een samenvatting van de startnotitie voor de actualisatie kerndoelen burgerschap en de startnotitie voor de actualisatie eindtermen maatschappijleer komen de volgende zeven factoren die als codes zijn gebruikt tijdens het onderzoek naar voren: vernieuwd/nieuw en expliciet beleid, samenhang, vormgeving en meetbaarheid, schoolcultuur, kansengelijkheid, aanbod uit de (school)omgeving & vrijheid van onderwijs. Daarnaast is uit deel 1 duidelijk dat de drie factoren ontwikkelingstijd, -middelen & -ondersteuning, draagvlak & bureaucratische/trage besluitvorming en verandering ook belangrijk zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs volgens docenten. In totaal zijn er daarom tien factoren die in dit onderzoek als codes worden gebruikt om de interviewtranscripten te analyseren.

Alle docenten geven aan dat vernieuwd/nieuw en expliciet beleid, samenhang, vormgeving en meetbaarheid, schoolcultuur, ontwikkelingstijd, -middelen & -ondersteuning, draagvlak & bureaucratische/trage besluitvorming en verandering belangrijke factoren zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs. De eerste vier factoren komen terug in de startnotities van de actualisatie van de kerndoelen burgerschap en/of de eindtermen maatschappijleer. De actualisaties kunnen daarom naar verwachting een positieve invloed hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs, in ieder geval aan de hand van die vier factoren. De drie laatste factoren worden niet meegenomen in de actualisaties, maar zijn volgens alle docenten wel van belang. Het is daarom een aanbeveling voor scholen en docenten om zelf actie te ondernemen met betrekking tot deze factoren. Kansengelijkheid wordt opgenomen in de actualisaties, maar wordt door geen docent genoemd als belangrijke factor voor de implementatie van burgerschapsonderwijs. De actualisaties kunnen er daarom voor zorgen dat dit onderdeel van burgerschapsonderwijs niet vergeten wordt. Het aanbod uit de (school)omgeving moeten scholen en docenten meenemen in de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs, de actualisaties laten hier bewust ruimte voor. Voor de scholen en docenten die nog geen gebruik maken van het aanbod uit de (school)omgeving is het een aanbeveling om dit voor burgerschapsonderwijs wel te gaan doen. Daarnaast wordt de factor vrijheid van onderwijs binnen een casus als een mogelijke bedreiging gezien voor de implementatie. Binnen deze casus is het daarom van belang om duidelijke afspraken en kaders te hebben voor de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs.

Inhoud

Deel 1. Burgerschapsonderwijs: poging 2 van de wetgever.....	11
Hoofdstuk 1 - Inleiding.....	11
1.1 – Probleemanalyse.....	11
1.2 – Probleemstelling.....	12
1.3 – Relevantie.....	14
1.4 – Leeswijzer.....	14
Hoofdstuk 2 – Burgerschapsonderwijs.....	16
2.1 – Ontwikkeling en knelpunten.....	16
2.2 – Burgerschapsonderwijs definiëren.....	17
2.3 – Intentie minister/wetgever.....	18
2.3.1 Lessen van 2006.....	18
2.3.2 Veranderingen.....	19
2.3.4 Samenvatting.....	21
Hoofdstuk 3 – Beleid.....	22
3.1 – De beleidscyclus.....	22
3.2 – Frontlijnwerkers: uitvoeren van beleid is mensenwerk.....	23
3.2.1 Frontlijnwerkers en hun autonomie.....	23
3.2.2 Kenmerken frontlijnwerkers.....	24
Het publieke domein.....	24
Opgelegde kaders.....	24
Leiding.....	25
Werken met mensen.....	25
Zelf ook mensen.....	26
3.2.3 Handlingsmogelijkheden van frontlijnwerkers.....	26
3.2.4 Scholen en docenten als frontlijnwerkers.....	27
Macroniveau: De scholen als frontlijnwerkers.....	27
Mesoniveau: De docenten als frontlijnwerkers.....	28
3.2.5 Conceptueel model.....	29
3.3 – Samenvatting.....	30
Hoofdstuk 4 – Methodologisch kader.....	32
4.1 – Research design.....	32
4.2 – Dataverzameling.....	33
4.2.1 Literatuuronderzoek.....	33
4.2.2 Beleidsdocumentanalyse.....	33
4.2.3 Semigestructureerde interviews.....	34

Datakenmerken.....	34
Verantwoording interview(vragen).....	35
4.2.4 Beschrijving van de vier scholen en respondenten.....	36
4.2.5 Onderzoek verloop	37
4.3 – Dataverwerking en -analyse.....	38
4.4 – Validiteit en betrouwbaarheid.....	38
Hoofdstuk 5 – Beschrijving resultaten.....	40
5.1 – Casus 1	40
5.2 – Casus 2.....	42
5.3 – Casus 3.....	44
5.4 – Casus 4.....	46
Hoofdstuk 6 – Analyseresultaten.....	48
6.1 – Casus 1	48
Macroniveau.....	48
Mesoniveau.....	48
6.2 – Casus 2.....	49
Macroniveau.....	49
Mesoniveau.....	49
6.3 – Casus 3.....	50
Macroniveau.....	50
Mesoniveau.....	50
6.4 – Casus 4.....	51
Macroniveau.....	51
Mesoniveau.....	51
6.5 – Antwoord deelvraag 2	52
6.6 – Antwoord deelvraag 3	53
6.7 – Antwoord deelvraag 4	54
Hoofdstuk 7 – Conclusie en discussie	56
7.1 – Conclusie	56
7.2 – Discussie.....	57
Interpretatie resultaten	57
Beperkingen	57
Suggesties vervolgonderzoek.....	58
Deel 2. De docentenbril	60
1. Inleiding.....	60
1.1 – Aanleiding.....	60
1.2 – Vraagstelling.....	61

1.3 – Leeswijzer	61
2. Theorie.....	62
2.1 – Burgerschap.....	62
2.2 – Beleid en beleidsimplementatie.....	62
2.3 – Inhoud actualisaties.....	62
Actualisatie kerndoelen burgerschap.....	63
Actualisatie eindtermen maatschappijleer	63
Samenvatting actualisaties.....	64
3. Methode.....	66
4. Resultaten.....	68
4.1 – Docenten school 1	68
4.2 – Docenten school 2.....	70
4.3 – Docenten school 3	72
4.4 – Docenten school 4.....	74
4.5 – Deelvraag 1.....	76
4.6 – Deelvraag 2.....	77
5. Conclusie.....	79
6. Discussie.....	81
Overkoepelende conclusie	82
Aanbevelingen	82
1. De wetgever	82
2. De scholen	83
3. De docenten.....	83
Referenties	85
Bijlagen	88
Bijlage 1: Brief respondenten (mail).....	88
Bijlage 2: Contract respondenten (informed consent).....	89
Bijlage 3: Semi-gestructureerd interviewprotocol.....	92
Vragen leidinggevende (school)	92
Vragen docent.....	94
Bijlage 4: English summary	97
Part 1	97
Part 2	99
Overall Conclusion	100
Recommendations.....	100

Deel 1. Burgerschapsonderwijs: poging 2 van de wetgever

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Deze scriptie betreft een onderzoek naar het vernieuwde burgerschapsonderwijsbeleid en de (verwachte) uitwerking daarvan in het middelbaar onderwijs. In de inleiding van deze scriptie wordt de probleemanalyse, de probleemstelling en de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie besproken. De probleemanalyse gaat in op het nationale burgerschapsonderwijsbeleid en de ontwikkelingen en implementatie ervan en vormt daarmee de aanleiding van het onderzoek. Na de probleemanalyse volgt bij de probleemstelling de doelstelling, hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Hoe het onderzoek van waarde is voor zowel maatschappelijke als wetenschappelijke doeleinden wordt beargumenteerd onder de paragraaf 1.3 'relevantie'. Vervolgens wordt in de leeswijzer weergegeven wat er in elk hoofdstuk aan bod komt.

1.1 – Probleemanalyse

Volgens de Inspectie van het onderwijs (2016) gaat het al langere tijd niet goed met de pogingen om scholieren typisch Nederlandse en democratische normen en waarden aan te leren. Meer dan de helft van de Nederlandse jongeren voelt zich politiek machteloos. Nederlandse jongeren hebben relatief weinig burgerschapskennis. Bovendien bestaan er, zeker in vergelijking met buurlanden als België en Denemarken grote verschillen in burgerschapskennis tussen leerlingen op het vmbo en het vwo (Binnema, Adriaansen & Verhue, 2007). Sommige gevoelige onderwerpen worden niet meer besproken op school, waardoor verschillen in de samenleving onbesproken blijven, groter worden en voor conflicten en onveiligheid kunnen zorgen (Inspectie van het onderwijs, 2016). Zo gaf bijna 40 procent van leerkrachten op de middelbare scholen aan zich te herkennen in het beeld dat de integratie van leerlingen in en buiten school is mislukt. In de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) ligt dat percentage nog hoger (Van Grinsven, van der Woud, & Elphick, 2017). Daarnaast ontbreekt bij veel Nederlandse leerlingen een basale democratische houding waarbij gelijke rechten van Nederlandse staatsburgers, ongeacht etnische afkomst, gerespecteerd wordt. Ook hierbij loopt Nederland in vergelijking met een aantal andere Europese landen achter (Munnikma et al., 2017).

Burgerschapsonderwijs is een initiatief dat de intentie heeft om deze problemen te verminderen en daarmee de sociale binding in de samenleving te versterken (Zoontjens, 2019). Met behulp van burgerschap(sonderwijs) wordt integratie en sociale cohesie al op jonge leeftijd bewust bijgebracht en gestimuleerd. Middelbare scholen in Nederland zijn al sinds 2006 bij wet verplicht om burgerschapsonderwijs te geven om langs deze weg een bijdrage te leveren aan een 'goede samenleving'. De aanleidingen hiervoor waren destijds de maatschappelijke ontwikkelingen: individualisering en de groeiende allochtone populatie, waardoor de betrokkenheid op elkaar (en de politiek) was afgenomen (Inspectie van het onderwijs, 2006).

Destijds schreef de overheid scholen alleen voor dat er aandacht moest worden besteed aan burgerschap en niet wat er onder actief burgerschap kan of moet worden verstaan en hoe hieraan invulling moest worden gegeven (PO-raad, 2015). Daarnaast bestond de burgerschapswet uit 2006 uit een inspanningsverplichting, wat betekent dat er geen minimale resultaten behaald behoeften te worden (dus geen resultaatsverplichting). Scholen waren alleen verplicht om zich in te spannen om een bepaald resultaat te bereiken, maar hoeven dit resultaat niet te garanderen. Ook bood de wetgeving geen ondersteuning voor scholen of lerarenopleidingen om de specifieke docentvaardigheden die benodigd zijn voor het burgerschapsonderwijs, te realiseren (Munnikma et al., 2017). Onder het mom van vrijheid van onderwijs is de implementatie van de wet uit 2006 bewust open en vrijblijvend gelaten. Tot op heden wordt de opdracht van de wetgever om leerlingen burgerschapsonderwijs te geven door de scholen en docenten als onduidelijk beschouwd. Dit draagt er

waarschijnlijk aan bij dat burgerschapsonderwijs door veel scholen minimaal wordt uitgevoerd, zodat het minimaal voldoet aan wat de wet van scholen vraagt (Vogelzang, 2020).

Vanaf 1 augustus 2021 is de nieuwe wet “aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs” in werking getreden met de bedoeling meer duidelijkheid te geven over de invulling van burgerschapsonderwijs. In de wet is de definitie van burgerschap aangescherpt, om te verduidelijken hoe scholen hier invulling aan moeten geven en om deze opdracht minder vrijblijvend te maken (VO-raad, 2019). Het doel van de verduidelijking is uiteindelijk dat hierdoor de burgerschapsopdracht door de scholen energiever en effectiever wordt nageleefd en uitgevoerd.

Zowel in 2006 als in 2021 is op landelijk niveau door de wetgever een besluit genomen over burgerschapsonderwijs, welke geïmplementeerd en uitgevoerd zal moeten worden door relatief autonome organisaties: scholen. Het geformuleerde beleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap schrijft echter niet in detail voor wat de scholen moeten doen of hoe zij invulling moeten geven aan het burgerschapsonderwijs. Er wordt een kader opgelegd met keuzevrijheid. Dit is een bewuste keuze geweest om de vrijheid van onderwijs en vrijheid van richting van de scholen niet aan te tasten (Zoontjens, 2019). De ruimte die de scholen bij de uitvoering van het besluit wordt gegeven, betekent dat bij de uitvoering van het centraal vastgestelde beleid er in de praktijk waarschijnlijk verschillende varianten van burgerschapsonderwijs zullen ontstaan. Menselijk gedrag is namelijk afhankelijk van eigen voorkeuren en context (Shafir, 2013). Deze context verschilt per school of zelfs per docent. Het gevolg van de kaderstelling betekent de facto dat het burgerschapsonderwijsbeleid op verschillende manieren zal worden uitgevoerd.

1.2 – Probleemstelling

Uit de onderzoeken naar de beleidsimplementatie van de wet van 2006 bleek dat scholen en docenten voornamelijk voor symbolische actie hebben gekozen. Scholen namen aan dat burgerschap terug zou komen in de verschillende vakken, lessen en activiteiten die al werden gegeven. Deze symbolische actie heeft geleid tot de conclusie waarin de wet niet duidelijk en verplichtend was en daarmee haar doelen niet had bereikt. In dit ex-ante onderzoek wordt een wetenschappelijk onderbouwde voorspelling gedaan naar de te verwachten implementatie van de wetsvernieuwing van 2021 aan de hand van de reactie, intenties en handeling van scholen en docenten tot zover. Hun opstelling en handelen zal uiteindelijk bepalend zijn voor de vraag of de door de wetgever beoogde intenties zullen worden verwezenlijkt.

Gezien de uitwerking van de burgerschapswet uit 2006 roept de wetsverduidelijking uit 2021 de vraag op hoe het beleid deze keer geïmplementeerd zal worden en uit zal werken. De scholen hebben nog steeds recht op vrijheid van onderwijs en daarom is er ondanks de verduidelijking alsnog implementatieruimte voor scholen op het gebied van de inrichting van burgerschapsonderwijs. Deze beleidsruimte kan ertoe leiden dat de intenties of beoogde doelen van de wetgever niet (volledig) worden gerealiseerd. Gezien de voorgeschiedenis is er gereede twijfel dat de scholen het burgerschapsonderwijs daadwerkelijk invullen zoals door de wetgever wordt beoogd. Het doel van dit onderzoek is daarom een onderbouwde voorspelling te doen naar de toekomstige beleidsresultaten van de wetswijziging van 2021. De vraag die daarom centraal staat in dit onderzoek is:

‘Leidt het door de wetgever vastgestelde beleid uit 2021 op het gebied van het burgerschapsonderwijs in het Nederlandse voortgezet onderwijs tot de door de wetgever beoogde resultaten?’

Bij het beantwoorden van deze hoofdvraag wordt gebruikgemaakt van een logica zoals schematisch weergegeven in figuur 1 aan de hand van het causale diagram van het verbinden van macro en microniveaus van Coleman (1990). Vanuit punt A beoogt het onderzoek een conclusie te trekken over punt D (verband/lijn a = hoofdvraag). Dit verband is niet rechtstreeks te toetsen, maar loopt via de punten B en C. Het overheidsbeleid moet door de school worden vertaald (lijn b) en vervolgens moeten binnen de school

de docenten worden aangestuurd (lijn c). Het is uiteindelijk de invulling van de docenten die doorslaggevend zal zijn voor het al dan niet bereiken van de overheidsdoelstellingen (lijn d), omdat zij het aanbod voor de doelgroep (leerlingen) moeten realiseren. De onderliggende rationale van het onderzoek is derhalve dat de wijze waarop de docenten hun burgerschapsonderwijs inrichten bepalend is voor de vraag of de intenties van de wetswijziging worden gerealiseerd.

Deze opzet leidt tot de volgende onderzoeksvragen. Er moet eerst worden aangegeven wat de beoogde resultaten van de het overheidsbeleid zijn. Daarom luidt de eerste deelvraag:

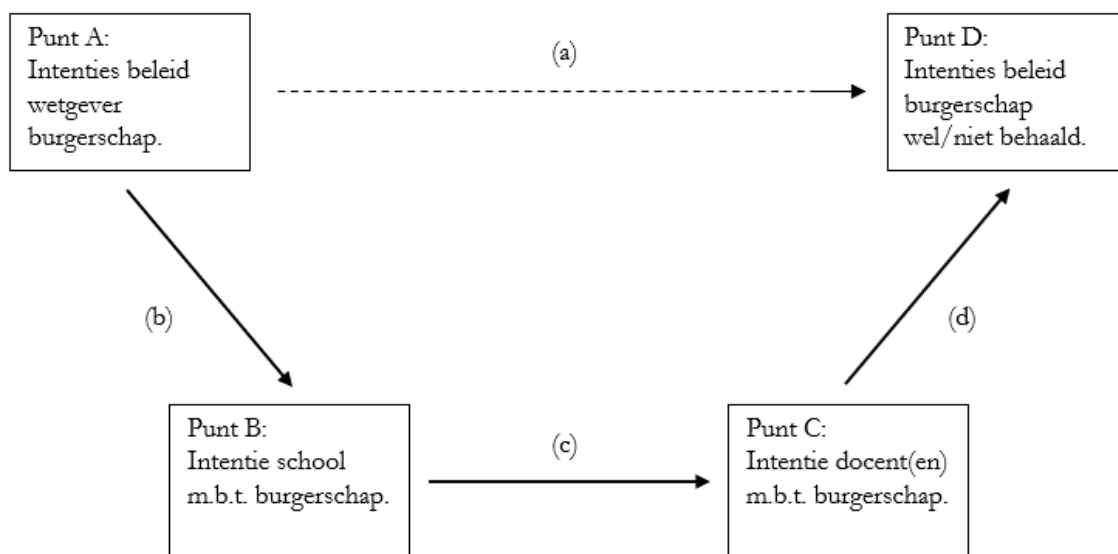
1. Wat zijn de intenties van de wetgever?
 - 1.1 Wat zijn de beoogde resultaten/effecten van het overheidsbeleid?
 - 1.2 Hoe denkt de overheid deze doelen te behalen?

Vervolgens moet worden onderzocht hoe het vernieuwde overheidsbeleid doorwerkt binnen de scholen.

2. Wat is de intentie van de school met burgerschapsonderwijs en hoe is dat uitgewerkt/ingericht?
3. Wat is de intentie van docenten met burgerschapsonderwijs en hoe is dat uitgewerkt/ingericht?

Het antwoord op vraag 3 geeft aan hoe het burgerschapsonderwijs er in de praktijk uitziet en kan vervolgens worden gekoppeld aan de beleidsintenties van de wetgever. Dit laatste is een antwoord op de vierde onderzoeksvraag:

4. Leidt de inrichting/uitwerking van het burgerschapsonderwijs door scholen en docenten tot het bereiken van de door de overheid gestelde doelen?



Figuur 1: Schematische weergave hoofdvraag en deelvragen

De achterliggende gedachte bij figuur 1 is het veronderstelde verband tussen het door de wetgever vastgestelde beleid en de inschatting in hoeverre dit beleid leidt tot het behalen van de geformuleerde beleidsdoelen. Om te achterhalen of de doelen behaald zullen worden als gevolg van het vastgestelde beleid over burgerschapsonderwijs moet er sprake zijn van een gedragsverandering die toe te schrijven is aan de nieuwe wet. Wanneer geen verandering optreedt bij de scholen, dan worden de beleidsintenties van de wetgever niet gerealiseerd, of, in het onwaarschijnlijke geval dat de beleidsdoelen wel worden bereikt, dit succes niet kan worden toegeschreven aan de wetswijziging als zodanig.

Is er wel sprake van een andere opstelling bij scholen, dan moet worden vastgesteld of deze verandering in lijn is met de intenties van de wetgever en vervolgens wat deze veranderde opstelling betekent voor de docent. Weerstand van docenten kan betekenen dat het vernieuwde schoolbeleid blijft steken in ‘goede bedoelingen’. Het succes van beleid hangt af van menselijk gedrag. Menselijk gedrag wordt niet alleen bepaald door wat aangeboden wordt, maar voornamelijk door hun referentiekader. Dus: alles wat zij weten, zien, oppikken, begrijpen, aandacht geven en willen. Goed bedoelde interventies kunnen hierdoor falen, omdat ze op een bepaalde manier geconstrueerd en geïmplementeerd zijn door de doelgroep (Shafir, 2013). Deze constructie kan verschillen per groep en ook verschillen van de intentie van het beleid. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan.

Indien sprake is van een gedragsverandering bij docenten dan zal moeten worden onderzocht of deze gedragsverandering overeenkomt met de intenties van de wetgever. Zowel bij de scholen als bij de docenten moet dus een verandering plaatsvinden. Deze verandering moet in lijn zijn met de intenties van de wetgever om te kunnen concluderen dat de centrale beleidsdoelen zijn behaald door het invoeren van de wetswijziging over burgerschapsonderwijs.

1.3 – Relevantie

Twee redenen onderbouwen het belang van een studie naar de verwachte effecten van de nieuwe burgerschapswet. Ten eerste de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Burgerschapsonderwijs heeft een belangrijke taak: het legt de basis voor onze samenleving en stelt individuen in staat om hun vrijheden te gebruiken om zichzelf en daarmee deze samenleving vorm te geven (Eidhof, 2020). Uit voorgaand onderzoek blijkt dat veel scholen nog geen heldere visie en planmatige, opbrengstgerichte aanpak hebben voor hun burgerschapsonderwijs (vo-raad, 2019). Door de ruime formulering van de wettelijke opdracht stagneert de implementatie van burgerschap (SLO, 2019). De burgerschapsopdracht is te onduidelijk voor veel scholen, waardoor er veel verschillen (kunnen) ontstaan in burgerschapsonderwijs tussen scholen, maar ook tussen docenten. Gezien de veronderstelde positieve effecten van burgerschapsonderwijs voor individu en samenleving is het relevant te onderzoeken of burgerschapsonderwijs naar behoren functioneert. Dit onderzoek levert een bijdrage aan het verduidelijken van de nieuwe burgerschapsopdracht door de implementatie van nationaal burgerschapsbeleid door scholen en docenten inzichtelijk te maken. Met behulp van de uitkomsten van deze studie kan de beleidsuitwerking van burgerschapsonderwijs volgens de nieuwe wet resulteren in bewuster en effectiever burgerschapsonderwijs. Volgens de verwachte effecten van het burgerschapsonderwijs is dat een relevante en positieve ontwikkeling voor onze maatschappij.

Ten tweede is het onderzoek uit wetenschappelijk perspectief relevant. Op dit moment is weinig bekend over de effecten van de wetswijziging. Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de uitbreiding van de kennis van burgerschap, burgerschapsonderwijs en beleidsimplementatie door schoolorganisaties, scholen, leidinggevenden en docenten. Daardoor wordt ook de kennis van en over beleidsprocessen en dan met name over de beleidsuitvoering vergroot. Bij de conceptualisering van beleidsuitvoering staan de street-level bureaucrats (in dit onderzoek frontlijnwerkers genoemd) centraal. In de beleidsimplementatieliteratuur beschrijft Lipsky (1980) de autonomie die een uitvoerder van beleid heeft en daarmee zijn eigen keuzen kan maken over de daadwerkelijke uitvoering van het voorgeschreven beleid. Hierdoor kan beleid op verschillende manier vormkrijgen en kan niet op voorhand worden verwacht dat doelen van beleid behaald zullen worden. Met dit onderzoek wordt getracht het inzicht over frontlijnwerkers binnen de beleidsimplementatieliteratuur verder te verrijken.

1.4 – Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gepresenteerd van de ontwikkeling en knelpunten van burgerschapsonderwijs, een theoretische weergave van wat burgerschap en burgerschapsonderwijs en de

intenties van de wetgever met de wetsvernieuwing van 2021. Hoofdstuk 3 beschrijft de relevante beleidsliteratuur. Specifiek wordt ingegaan op de beleidsimplementatieliteratuur over de frontlijnwerkers van Lipsky (1980). In hoofdstuk 4 staat de wijze van onderzoeken en de verantwoording daarvoor centraal. Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten van het onderzoek per casus. In hoofdstuk 6 worden deze resultaten geanalyseerd per niveau: macro- en mesoniveau. Hoofdstuk 6 eindigt met de antwoorden op deelvragen 2, 3 en 4. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 de conclusie van het onderzoek gepresenteerd en het hoofdstuk wordt afgesloten met de discussie waarin de resultaten en het verloop van het onderzoek kritisch worden geëvalueerd. Ter verantwoording voor het deel van het onderzoek dat uitgevoerd is voor de docentenopleiding van de mens- en maatschappijwetenschappen is deel 2 aan het onderzoek toegevoegd. Deel 2 is geen nieuw (zelfstandig) onderzoek, maar bouwt voort op de resultaten en conclusies van het onderzoek met aanbevelingen over het implementeren van burgerschapsonderwijs.

Hoofdstuk 2 – Burgerschapsonderwijs

Burgerschapsonderwijs is op veel verschillende manieren gedefinieerd: in verschillende tijden, door verschillende auteurs en voor andere doeleinden. Definities worden en werden namelijk aangepast aan ontwikkelingen, knelpunten, vernieuwde doelen en/of doelgroepen. De ontwikkeling en knelpunten van burgerschapsonderwijs geven een beeld van de lessen die al zijn geleerd over burgerschapsonderwijs en hoe daarop is gereageerd. Deze lessen maken de manier waarop burgerschap op het heden wordt gedefinieerd inzichtelijk. Aan de hand van deze kennis kan uiteindelijk een overwogen keuze worden gemaakt in de definitie van burgerschap in dit onderzoek.

2.1 – Ontwikkeling en knelpunten

De Nederlandse overheid definieerde in 2006 burgerschap in het burgerschapsonderwijs als ‘actief burgerschap en sociale integratie’. Actief burgerschap wordt daarbij gezien als “de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren” (Stb. 2005, 678). Sociale integratie heeft betrekking op “deelname van burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving, in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur” (Stb. 2005, 678). Bij deze definitie draait het om het samenbrengen van een steeds meer vervreemde samenleving. “De wetgever heeft er destijds voor gekozen om weinig vast te leggen over de inhoud van het burgerschapsonderwijs in wet- en regelgeving, conform het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet” (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019, p. 5). Sinds het vaststellen van dit beleid zijn er een aantal ontwikkelingen en knelpunten te onderscheiden.

Ten eerste is de burgerschapsopdracht uit 2006, zoals al eerder genoemd, onduidelijk. Scholen moeten een bijdrage leveren aan sociale integratie en actief burgerschap. Maar wat dit precies betekent en wat scholen moeten doen, is niet uitgewerkt. Door deze onduidelijkheid tasten scholen min of meer in het duister en kan bovendien geen oordeel worden uitgesproken over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Ook niet door de onderwijsinspectie, want ook zij hebben instrumenten nodig om de burgerschapsactiviteiten van scholen te beoordelen en ook deze worden door of naar aanleiding van de wet niet gegeven (Onderwijsraad, 2012). Dit betekent dat de scholen die niets, te weinig of het verkeerde doen niet gecorrigeerd kunnen worden. Ook de scholen en docenten hebben hierdoor geen houvast voor het toetsen van burgerschapskennis, -houding en -vaardigheden, welke zeer lastig te meten zijn vanwege hun meerdimensionale aard.

Ten tweede speelt bij veel scholen als gevolg van de ‘vage’ opdracht ook onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor burgerschap. Er wordt in de burgerschapsopdracht vooral nadruk gelegd op het idee van de ‘school als oefenplaats’, wat betekent dat alle leraren een taak hebben in het burgerschapsonderwijs. In de praktijk heeft deze nadruk op de teamverantwoordelijkheid de afgelopen veertien jaar onvoldoende gewerkt. Leerlingen geven in het onderzoek naar de stand van zaken van burgerschapsonderwijs van Munniksmas et al. (2017) aan dat er weinig burgerschapsactiviteiten (politiek, democratisch, sociaal en economisch) worden georganiseerd, maar de leerlingen zien daarvoor nu ook het gemis nog niet zo van in. In oktober 2015 worden naar aanleiding van beleidsrapport 'Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap' van Van de Werfhorst, Elffers en Karsten (2015) vragen aan de Tweede Kamer gesteld over de achterstand in burgerschapskennis, -houding en -vaardigheden van Nederlandse leerlingen, waardoor het hoger op de agenda komt te staan.

Ten derde is burgerschapsonderwijs in de afgelopen jaren niet tot nauwelijks opgenomen in lerarenopleidingen (Munniksmas et al., 2017). Dat verklaart waarom met betrekking tot het onderwijzen van burgerschap Nederlandse docenten weinig verschillende aanpakken voor burgerschapsonderwijs gebruiken.

Zonder burgerschap in de opleiding gaan docenten er voornamelijk vanuit dat burgerschap gaat over inhoudelijke kennis, zoals de Grondwet en niet het aanleren van vaardigheden, zoals kritisch denken. Het burgerschapsonderwijs in Nederland blijkt uit internationale studies beperkt en gefragmenteerd. Terwijl er juist behoefte is aan structuur en regelmaat in onderwijs, welke in opleidingen aangeleerd kunnen worden.

Ten vierde blijkt uit onderzoek dat een veilig(er) klas- en schoolklimaat niet is bereikt. Zowel in 2009 als in 2016 wordt geconstateerd dat leerlingen in Nederland in vergelijking met andere landen minder het gevoel hebben dat er een open klasklimaat voor discussie is. “Ze hebben minder het gevoel dat ze aangemoedigd worden om een eigen mening te vormen, dat leerlingen voor hun eigen (afwijkende) mening uit kunnen komen, en dat docenten verschillende kanten van kwesties belichten” (Munniksma et al., 2017, p. 157).

Ten vijfde is de kansenongelijkheid niet verminderd en in sommige opzichten zelfs vergroot. Het ICCS-onderzoek in 2009 en 2016 laat zien dat leerlingen met een migratieachtergrond minder burgerschapskennis hebben dan leerlingen zonder migratieachtergrond. Wat door de jaren heen ook gelijk gebleven is, is het verschil in houding van jongens en meisjes tegenover gelijke rechten en maatschappelijke participatie. Ook blijft de houding positiever bij jongeren met hoogopgeleide ouders. In 2016 wordt geconstateerd dat het verschil in burgerschapskennis tussen de schooltypen is nu groter dan in 2009. Dit komt doordat vmbo-leerlingen er in kennis niet op vooruit zijn gegaan, maar havo- en vwo-leerlingen wel (Munniksma et al., 2017). De vrije interpretatie van het burgerschapsonderwijs zorgt voor onduidelijkheid, meningsverschillen, frustraties en daarmee niet tot meer burgerschapskennis, -houdingen en -vaardigheden bij leerlingen.

De wetwijziging is echter niet het enige hulpmiddel dat scholen hebben voor burgerschap. Curriculum.nu heeft in 2018 en 2019 voor onder meer het leergebied burgerschap doelen en inhouden geformuleerd voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze kennen geen wettelijke grondslag, maar zullen naar waarschijnlijkheid hun beslag krijgen in de ontwikkeling van kerndoelen voor het primair onderwijs, de onderbouw van het voortgezet onderwijs en in de eindtermen van het nieuwe examenprogramma voor maatschappijleer (bovenbouw vmbo, havo en vwo). Voor dit vak is na de zomer 2022 een zogenaamde vakvernieuwingscommissie gestart. Deze commissie heeft als opdracht om in 2024 een concept examenprogramma voor maatschappijleer op te leveren, mede op basis van burgerschap. Dit zal nadrukkelijker en zichtbaarder een plek moeten krijgen in het vak. In feite staat die opdracht dus formeel los van de wettelijke burgerschapsopdracht. Maar in de praktijk heeft het veel met elkaar van doen en ligt de opdracht voor die commissie in het verlengde van de wettelijke opdracht en geeft er daarmee ook (voor een belangrijk deel) invulling aan.

In dezelfde periode geeft een internationaal vergelijkend onderzoek van Schulz et al. (2018) dezelfde conclusies daarom aansluiten bij bovenstaande bevindingen uit het onderzoek van Munniksma et al. (2017). Er is dus sprake van lange, overlappende en inefficiënte processen, wat zorgt voor veel onduidelijkheid en tegenstrijdigheid. Het is daarom niet verrassend dat de Inspectie van het Onderwijs in 2017 adviseerde de burgerschapsopdracht te verduidelijken.

2.2 – Burgerschapsonderwijs definiëren

In een poging om de burgerschapsopdracht minder vrijblijvend te maken en bovenstaande ontwikkelingen en knelpunten te verbeteren zijn deskundigen sinds 2018 bezig met een nieuwe formulering van de burgerschapsopdracht, wat in augustus 2021 uitmondt in een wetwijziging. Sinds augustus 2021 wordt burgerschap door de overheid geformuleerd als ‘actief burgerschap en sociale cohesie’. Zie de inwerkingtredingsregeling in artikel III van de wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs (Stb. 2021, 320):

1. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:
 - a. Het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat;
 - b. Het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving; en
 - c. Het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.
2. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de waarden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar deze waarden en draagt voorts zorg voor een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht de in het eerste lid, onder c, genoemde verschillen.

In 2006 blijkt vooral een angst voor vervreemding en verandering naar een ‘nieuw soort Nederland’, waarin de verschillen tussen culturen zorgen voor segregatie, de drijfveer om meer aandacht te besteden aan burgerschapsonderwijs, maar in 2021 lijkt de focus meer te liggen op het motiveren van een vreedzame samenleving, waarbij iedereen mag zijn wie die persoon wil zijn. Alhoewel er sprake is van een verandering en meer toelichting, is de wetsverduidelijking nog beperkt. Op wat die beperkte verduidelijking betekent wordt later nog teruggekomen. Op basis van deze (beperkte) wetsverduidelijking wordt komende jaren gewerkt aan de actualisatie van de kerndoelen van burgerschap en het eindexamenprogramma voor het vak maatschappijleer waarin bovenstaande burgerschap verwerkt wordt. Daarom wordt, ondanks de eventuele tekortkomingen, in dit onderzoek de definitie van burgerschap uit de huidige wet van 2021 gehanteerd. Zo sluit het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen het beste aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen.

2.3 – Intentie minister/wetgever

De intentie (en/of doelstellingen) van het beleid over burgerschapsonderwijs worden verwoord in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de wetsverduidelijking door Arie Slob, toenmalig minister Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

2.3.1 Lessen van 2006

In de Memorie van Toelichting geeft de minister aan hoe de situatie met betrekking tot burgerschapsonderwijs was ten tijde van het wetswijzigingsvoorstel (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019). Hierin erkent hij de resultaten van het onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) waarbij de publieke opinie aangeeft behoefte te hebben aan meer verbondenheid. Daarbij is volgens het SCP-onderzoek de grootste zorg van Nederlanders het samenleven en gebrek aan gedeelde normen en waarden. Het gebrek aan respect zien ze als grootste oorzaak. Ook het onderzoek van Kleijwegt (2016) geeft aan dat planmatig burgerschapsonderwijs kan bijdragen aan het overbruggen van de verschillende leefwerelden van leerlingen.

De minister geeft aan dat in de eerste plaats de ouders, verenigingen en maatschappelijke instellingen kinderen leren over hun rechten, plichten en de verantwoordelijkheid die daarmee gepaard gaat, maar de school heeft hierin ook een taak (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019). Burgerschap komt wel terug in de meeste schoolloopbanen, maar mist samenhang en gerichte verwerving van de benodigde competenties. De

minister onderscheidt drie verschillende oorzaken van het ineffectieve beleid van burgerschapsonderwijs sinds 2006. Ten eerste krijgen scholen te weinig richting mee over de inrichting van burgerschapsonderwijs. Sommige onderdelen worden nodeloos complex in de wet vermeld en sommige kunnen onderling tegenstrijdig zijn. Ten tweede is er bij scholen onvoldoende zicht op de effectiviteit van hun onderwijs. Ten derde is de opdracht te vrijblijvend en dat bemoeilijkt niet alleen de inrichting van burgerschapsonderwijs, maar ook handhaving van burgerschapsonderwijs door de inspectie.

Deze oorzaken/problemen aanpakken blijft een uitdaging. De duidelijkheid en verplichtingen waar de opdracht om lijkt te vragen staat op gespannen voet met de vrijheid van onderwijs waar de scholen recht op hebben. Dit dilemma is de voornaamste reden dat in 2006 de wet juist tamelijk vrijblijvend is gebleven. Daarnaast is burgerschap een meerdimensionaal begrip. Burgerschap kent een sociaal-culturele, politiek-juridische en morele dimensie en daarnaast bestaan er verschillende visies op burgerschap. Veel verschillende invullingen van burgerschapsonderwijs zijn door de vrijheid van onderwijs, verschillende dimensies en verschillende visies dus mogelijk. Van deze dilemma's was tussen 2019 en 2021 nog steeds sprake en bemoeilijkt het vaststellen de burgerschapsopdracht. In de Memorie van Toelichting stelt de minister daarom dat de algemene, overkoepelende begrippen veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs, waarmee het primaat van invulling nog steeds bij scholen ligt (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019). De inhoud van de wet wordt echter wel verplicht gesteld aan elke school in Nederland.

2.3.2 Veranderingen

Op basis van deze oorzaken van het ineffectieve beleid van 2006 wil de minister de nieuwe wet minder vrijblijvend maken en duidelijker formuleren. Met als doel zowel scholen met het ontwikkelen van burgerschapsonderwijs als de inspectie met het handhaven van het beleid zicht, richting en houvast te geven.

De basis van het voorstel van wetswijziging is diversiteit en dat zit in de verschillende dimensies van burgerschap (sociaal-cultureel, politiek-juridisch en moreel) en visies op burgerschap. Om rekening te houden met de diversiteit blijft de vrijheid van onderwijs in het voorstel belangrijk. De algemene, overkoepelende begrippen geven veel ruimte om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs, waarmee het primaat van invulling (nog steeds) bij scholen ligt. Daar tegenover staat in dit voorstel dat de gemeenschappelijke kern van burgerschap verplicht wordt gesteld aan alle scholen. Onderstaand worden stapsgewijs de voor dit onderzoek relevante veranderingen die in de nieuwe wet zijn opgenomen besproken.

Te beginnen bij lid 1, waar van scholen wordt verwacht op een 'doelgerichte en samenhangende wijze' te werken aan burgerschapsvorming (Stb. 2021, 320). Dit betekent dat de scholen een heldere visie en beleid dienen te ontwikkelen op het burgerschapsonderwijs, met een door de leerjaren heen samenhangend programma, dat de burgerschapsvorming van leerlingen bevordert, waarbij de school ook concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. Daarnaast dient de school dit te evalueren en verantwoording af te leggen in de schoolgids en het schoolplan (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019). Deze voorwaarden moeten richting geven voor scholen, maar ook voor de inspectie. Daarnaast wordt in lid 1 actiever geformuleerd dan voorheen. In plaats van de vrijblijvende, open formulering: "mede gericht op het bevorderen van burgerschap" staat er nu: "het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op" drie punten (onderdeel a, b en c) (Stb. 2021, 320). Ook bestond lid 1 eerst uit de kernbegrippen 'actief burgerschap en sociale integratie' en dat wordt in de nieuwe formulering 'actief burgerschap en sociale cohesie'. Actief burgerschap blijft gedefinieerd als "de bereidheid en het vermogen bedoeld om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en daaraan een actieve bijdrage te leveren" (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019, p. 10). Sociale integratie wordt vervangen door sociale cohesie, omdat sociale cohesie sterker de onderlinge verbinding tot uitdrukking brengt en die onderlinge verbinding (of gebrek daar aan) is de aanleiding en een belangrijk doel van de wetsverduidelijking. Inhoudelijk verandert hiermee de opdracht niet, maar de intenties van de

wetgever worden hier duidelijk verlegd. Van nadruk op gelijkwaardigheid en gedeelde waarden, naar de nadruk op onderlinge verbinding.

Onderdeel a van lid 1 betreft de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De drie overkoepelende waarden van onze democratische rechtsstaat zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Daarmee onlosmakelijk verbonden zijn de waarden tolerantie en verantwoordelijkheid. Scholen hebben een verantwoordelijkheid en plicht om hun leerlingen deze basiswaarden te leren. Het is daarom van belang dat scholen, ongeacht levensbeschouwelijke oriëntatie of pedagogische visie, leerlingen kennis van en respect voor deze basiswaarden bijbrengen. Hiermee wordt voornamelijk bedoeld op de kenniscomponent, omdat de invulling hiervan voornamelijk te vinden is in de andere (samenhangende) onderdelen van de wet (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019).

Onderdeel b van lid 1 betekent voor scholen dat “zij op samenhangende en doelgerichte wijze aandacht besteden aan (het oefenen met) sociale en maatschappelijke competenties zodat leerlingen het vermogen ontwikkelen aan de samenleving een bijdrage te kunnen en willen leveren” (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019, p. 15). Leerlingen dienen op jongere leeftijd te beginnen met het ontwikkelen van de sociale (en emotionele) competenties. Wanneer ze ouder worden komen daar (complexe) maatschappelijke vraagstukken bij waarmee ze ook maatschappelijke competenties ontwikkelen. Competenties zijn kennis, vaardigheden en houding. Aan de hand van de (complexe) maatschappelijke vraagstukken kunnen de sociale en maatschappelijke (en emotionele) competenties worden toegepast en verder ontwikkelen. Met sociale en maatschappelijke competenties wordt volgens de minister bedoeld (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019):

1. Samen werken;
2. Samenleven;
3. Omgaan met maatschappelijke spelregels;
4. Eigen identiteit ontwikkelen (waardoor leerlingen leren reflecteren op eigen idealen, normen en waarden en hun positie in de samenleving);
5. Mening vormen;
6. Mening van anderen respecteren;
7. Kritisch doordenken van (politieke en maatschappelijke) vraagstukken;
8. Een standpunt/geïnformeerde positie innemen
9. En nadenken over het belang van verdraagzaamheid, wederzijds respect en tolerantie (door in aanraking te komen met leerlingen met andere manieren van denken).

Onderdeel c van lid 1 stond niet in het oorspronkelijke voorstel van voormalig minister Slob, maar werd later toegevoegd door het aangenomen amendement van Tweede Kamerlid Van den Hul (Kamerstukken II, 35352, nr. 29, 2020). Onderdeel c gaat over “het bijbrengen van kennis over en acceptatie van in ieder geval verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, waaronder mede begrepen geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat” (Stb. 2021, 320). Deze toevoeging werd wenselijk geacht, omdat met alleen het bijbrengen van kennis over de verschillen LHBT+-personen bijvoorbeeld nog steeds uitgescholden en gepest kunnen worden. Dit is juist wat met deze wetswijziging moet worden voorkomen (Kamerstukken II, 35352, nr. 29, 2020). In de wetswijziging werd daarom een norm tot handelen toegevoegd aan de hand van het amendement van Tweede Kamerlid Van den Hul.

Met het tweede lid van het wetsvoorstel moet het bevoegde gezag van een school zorg dragen voor een schoolcultuur waarin bovenstaande verplichtingen zichtbaar, voelbaar en gestimuleerd zijn. De school heeft een voorbeeldfunctie en moet dus laten zien hoe het hoort. Dit is gericht aan het bevoegd gezag van scholen en niet op individuen werkzaam in de scholen. Dit moet ervoor zorgen dat burgerschap niet alleen theoretisch vorm krijgt, maar ook praktisch. Structureel moet het bevoegd gezag een goede cultuur op

school waarmaken, die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarmee is het bevoegd gezag niet eindverantwoordelijk, maar wel verplicht tot een inspanning met betrekking tot het stimuleren van de dialoog en zichtbaar maken van ieders verantwoordelijkheid voor deze wet (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019). Het amendement van Tweede Kamerlid Van den Hul voegt ook aan dit lid het belang van ‘het handelen naar’ toe. Ook wordt toegevoegd: “spant zich voorts in voor een omgeving waarin eenieder zich veilig en geaccepteerd weet, ongeacht de in het derde lid, onder c, genoemde verschillen” (Kamerstukken II, 35352, nr. 29, 2020). Deze toevoegingen sluiten aan bij wat genoemd is bij onderdeel c van lid 1 en vult daarmee wederom aan met een norm tot handelen. Eveneens een voorbeeld van vereenvoudiging en verduidelijking is een alternatieve formulering van diversiteit in de burgerschapswet. In de wet van 2006 wordt diversiteit op drie verschillende manieren geadresseerd. Dit wordt is volgens de minister (Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019) nodeloos complex. Diversiteit komt in het voorstel van de wetsverduidelijking tot uiting in ‘pluriformiteit’ en in het begrip van sociale cohesie, verder niet. Ook staat in de wet dat leerlingen op school met burgerschapsvaardigheden moeten kunnen oefenen en dat de school het goede voorbeeld dient te geven als oefenplaats. Deze helderheid over de verplichte, gemeenschappelijke kern van burgerschap zou de scholen meer houvast moeten geven bij het invullen van burgerschap.

2.3.4 Samenvatting

Op basis van de beschrijvingen in dit hoofdstuk kan de eerste deelvraag van dit onderzoek worden beantwoord. De deelvraag luidt: ‘wat zijn de intenties van de wetgever?’ en bestaat uit twee delen: de beoogde resultaten van het overheidsbeleid en de manier waarop de overheid denkt deze te gaan behalen.

De voormalig minister Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media Arie Slob constateert op basis van verschillende onderzoeken dat de burgerschapskennis, -vaardigheden en -integratie ondermaats en onvoldoende verbeterd zijn sinds de burgerschapswet van 2006. Op basis van deze constatering stelt hij een wetswijziging voor met de intentie burgerschapsonderwijs (en daarmee de burgerschapskennis, -vaardigheden en -integratie) te verbeteren. Het beoogde resultaat/effect van de nieuwe wet is dat scholen meer zicht, richting, houvast en motivatie hebben om burgerschapsonderwijs te ontwikkelen en dat geldt ook voor de Inspectie van het Onderwijs die dit beleid moet gaan handhaven.

Dit wil de minister bereiken door de burgerschapswet duidelijker te formuleren en minder vrijblijvend te maken. De verduidelijkte gemeenschappelijke kern van burgerschap zoals deze in de wet wordt genoemd, wordt verplicht gesteld voor alle scholen. De gemeenschappelijke kern bestaat uit algemene, overkoepelende begrippen, zodat er nog veel ruimte over is voor scholen om burgerschap zelf inhoud en vorm te geven. Hiervoor is bewust gekozen om de autonomie en vrijheid van scholen niet aan te tasten. Door de gewijzigde teksten zou meer richting, zicht op effectiviteit en handvatten voor handhaving moeten ontstaan voor zowel de uitvoerders als toezichthouders van het beleid.

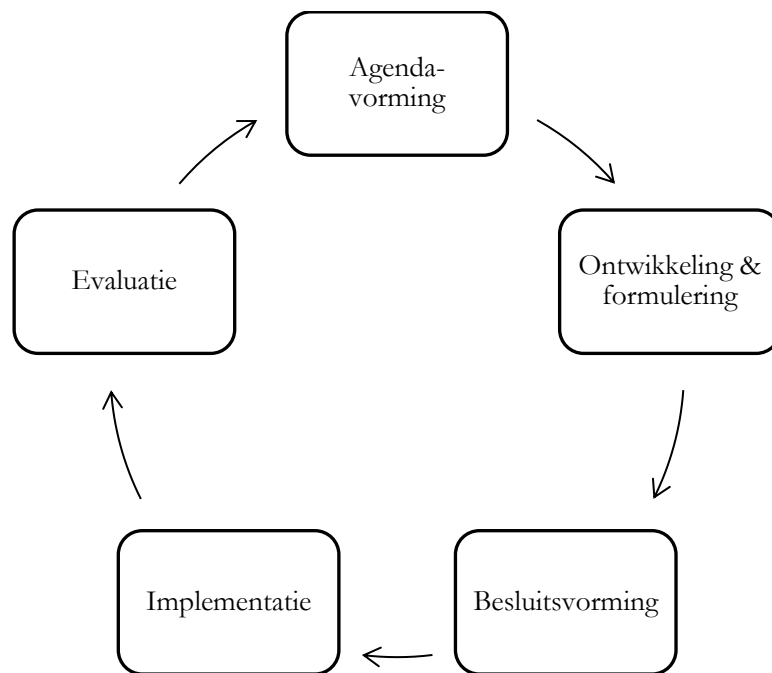
Hoofdstuk 3 – Beleid

3.1 – De beleidscyclus

Uitkomsten van beleid vormen input voor (mogelijk) nieuw beleid (Jann & Wegrich, 2007). Effecten van het beleid in voorgaande jaren hebben invloed op nieuw beleid.

Om beleid en het bijhorende proces te kunnen begrijpen en analyseren is het op te delen in verschillende fasen (ook wel deelprocessen genoemd): agendavorming, beleidsontwikkeling en -formulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie (Jann & Wegrich, 2007, p. 43). De verschillende beleidsfasen vormen een cyclisch proces: de beleidscyclus (figuur 2). Deze beleidscyclus is een analytische en vereenvoudigde weergave van een beleidsproces in de praktijk en veronderstelt dat beleid cyclisch is en dus dat de verschillende fasen elkaar steeds opvolgen en, door terugkoppeling, invloed hebben op elkaar. Zo is de beleidsimplementatie afhankelijk is van besluitvorming en kan de beleidsimplementatie aanleiding zijn het beleid te herzien.

In dit onderzoek is er sprake van een momentopname en wordt niet een proces of periode geanalyseerd. In het onderzoek wordt er gekeken naar de uitvoering van het vastgestelde burgerschapsbeleid in de vorm van een wetwijziging. De momentopname van dit onderzoek richt zich dus op de implementatiefase.



Figuur 2: De beleidscyclus (Jann & Wegrich, 2007)

De veronderstelling van deze beleidscyclus dat het beleid wordt uitgevoerd conform aan het vastgestelde beleid is ideaaltypisch. Uit de beleidsimplementatieliteratuur komt naar voren dat er niet noodzakelijkerwijs sprake is van een rechtstreekse lineaire vertaling van beleid naar uitvoering. Uiteraard houden besluitvorming en uitvoering verband met elkaar, maar bijvoorbeeld in de literatuur over de street-level bureaucrats van Lipsky (1980) (ook wel frontlijnwerkers genoemd) wordt besproken dat de wijze waarop beleidsuitvoerders invulling geven aan vastgesteld beleid invloed heeft op de beleidsketen en de beleidsuitwerking. Elke schakel tussen de beleidsmaker en de ‘beleidsontvanger’ moet beleid interpreteren en doorgeven. Hierin kunnen verschillende variaties ontstaan. Voor het onderzoek betekent dit dat uiteindelijk het handelen van een docent bepalend is hoe het burgerschapsbeleid wordt uitgevoerd en dit

hoeft niet direct volledig overeen te komen met wat de wetgever voor ogen had. De kern van Lipsky's boodschap is dat beleid zelden volledig het gedrag van frontlijnwerkers kan voorschrijven, waardoor de frontlijnwerker zich vaak gedwongen ziet zelf keuzen te maken. De theorie wordt in de volgende paragrafen verder toegelicht.

In dit onderzoek wordt van de beleidscyclus meegenomen dat er verschillende beleidsfasen te onderscheiden zijn, waarbij in het onderzoek de implementatiefase nader wordt onderzocht. Echter, de in de beleidscyclus veronderstelde lineaire werking van beleid op de uitvoering is een veronderstelling die niet ondersteund wordt door de beleidsimplementatieliteratuur. In de volgende paragraaf wordt specifiek ingegaan op de verschillende factoren binnen beleid die ervoor kunnen zorgen dat implementatie van beleid niet altijd volledig overeenkomt met het vastgestelde beleid.

3.2 – Frontlijnwerkers: uitvoeren van beleid is mensenwerk

Frontlijnwerkers (de street-level bureaucrats van Lipsky) zijn onderwijzers, agenten, sociaal werkers en andere professionals die namens de overheid rechtstreeks met burgers in contact staan. In de jaren 70 van de vorige eeuw werd voor het eerst aandacht geschonken aan dit fenomeen waarbij de 'cliënt' in contact komt met de overheid via deze frontlijnwerkers. De woorden street-level bureaucrat en discretionaire ruimte krijgen in 1980 nog meer bekendheid met de publicatie van het boek van Lipsky (1980) 'Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services'. Hij erkende dat frontlijnwerkers een speciale rol hebben, omdat ze in de frontlinie staan (tussen de staat en de burgers). Zij spelen daardoor een cruciale rol in de implementatie van (overheids)beleid en daarmee in het succes of falen van dat beleid. Frontlijnwerkers zijn namelijk letterlijk het gezicht van de overheid waar de burgers mee in contact komen (bijvoorbeeld als ze hulp nodig hebben of gebruik maken van overheidsdiensten). Frontlijnwerkers kunnen met dit (dagelijkse) contact een behoorlijke impact hebben op de burgers. Het zijn namelijk deze mensen die het beleid moeten uitvoeren en betekenis geven aan de overheid en haar beleid voor de burgers.

In dit onderzoek zijn docenten de frontlijnwerkers die het beleid van de wetgever (en de invulling daarvan door het schoolbestuur) over burgerschapsonderwijs moeten uitvoeren. Docenten zijn vervolgens ook degenen die direct in contact staan met de 'burgers/klanten', in dit geval de leerlingen (en hun ouders).

3.2.1 Frontlijnwerkers en hun autonomie

Lipsky (1980) constateert in zijn beleidsimplementatieonderzoek dat het gedrag van uitvoerende organisaties en haar frontlijnwerkers niet volledig kunnen worden voorgeschreven. Dit betekent dat in veel gevallen beleid vanuit een organisatie of de overheid niet volledig kan aangeven hoe de frontlijnwerkers hun werk in detail zullen uitvoeren. Frontlijnwerkers beschikken over een bepaalde autonomie (handelingsvrijheid), waardoor ze zelfstandig en onafhankelijk hun werk naar eigen inzicht kunnen invullen, zij het binnen de gestelde kaders. De keuzeruimte van frontlijnwerkers heeft invloed op de implementatie van beleid, en daarmee op de beleidseffecten, en daarom zal bij het voorspellen van het behalen van de beoogde resultaten van beleid de invloed van frontlijnwerkers moeten worden onderzocht. Zoals door Lipsky (1980) aangegeven zijn de frontlijnwerkers uiteindelijk (mede)verantwoordelijk voor hoe het beleid eruitziet.

Daar sluit het principaal-agentdilemma ook bij aan. De agent is degene die voor de principaal werkt. De principaal heeft bepaalde doelstellingen en wil dat de agent deze doelstellingen nastreeft. Er kan echter sprake zijn van een belangenconflict, omdat de agent ook zijn eigen belangen heeft. De belangen van principaal en agent hoeven niet geheel overeen te komen (wat regelmatig het geval is). De principaal kan de onmogelijk alle acties van de agent controleren, wat zorgt voor een informatieasymmetrie: de agent (ook een frontlijnwerker) weet meer over wat er op de werkvloer wordt uitgevoerd en of doelen worden behaald dan de principaal (Eisenhardt, 1989). Dit geeft net als de theorie van Lipsky weer waarom de agent over handelingsruimte beschikt die niet gemakkelijk van bovenaf (principaal) kan worden voorgeschreven en worden beheerst. Hierdoor kan ook niet worden aangenomen dat beleid exact zoals voorgeschreven wordt

uitgevoerd door agenten/frontlijnwerkers. Dit dilemma maakt inzichtelijk dat de partijen in balans moeten zijn om ervoor te zorgen dat de agent handelt in overeenstemming met de doelstellingen van de principaal. Dit kan op basis van vertrouwen en goede communicatie, maar kan ook door het ontwikkelen van prestatiegerichte contracten, het instellen van bonussen op basis van behaalde resultaten en het uitvoeren van regelmatige controles. Er is de principaal met andere woorden veel aan gelegen de agent zodanig te prikkelen dat de agent handelt in overeenstemming met wat de principaal beoogt. Frontlijnwerkers hebben verschillende kenmerken en manieren om hun handelingsruimte in te vullen. Deze worden uitgelicht in het volgende onderdeel van deze paragraaf.

3.2.2 Kenmerken frontlijnwerkers

Frontlijnwerkers beschikken over autonomie in hun werk. De mate van autonomie verschilt per frontlijnwerker en is afhankelijk van: de beschikbare middelen, de vraag-aanbodverhouding, de meetbaarheid van beleid, de (beleids)kaders, hun leiding, hun klanten en hun eigen persoonlijke voorkeuren.

Het publieke domein

Frontlijnwerkers zijn werkzaam in het publieke domein, wat zijn voordelen heeft, maar ook moeilijkheden met zich meebrengt. Ten eerste zijn de beschikbare middelen voor frontlijnwerkers vaak beperkt, meestal betekent dat er onvoldoende middelen zijn om het beleid (volledig) uit te voeren (Lipsky, 2010, p. 125). Het probleem kan zijn dat er te weinig geld beschikbaar is, maar nog vaker is het probleem dat frontlijnwerkers niet over genoeg tijd of expertise beschikken om aan het beleid te voldoen. Zo kan het in het onderwijs het geval zijn dat een school niet de fondsen heeft om burgerschap te realiseren. Daarnaast is niet elke docent opgeleid om leerlingen bepaalde competenties van burgerschapsonderwijs aan te leren en daarnaast is het lerarentekort een groeiend probleem.

Ten tweede is de vraag naar producten of diensten uit het publieke domein vaak groter dan het aanbod. Het is kenmerkend voor overheidsprogramma's of -beleid dat de vraag zal toenemen tot het maximaal haalbare dat goederen of diensten geleverd kunnen worden, omdat ze gratis zijn (Lipsky, 2010). Het is niet vanzelfsprekend dat in deze overheidsprogramma's of -beleid het passend aanvullen van het aanbod faciliteren. Of een school voldoende (ingelichte) docenten kan leveren om het gewenste onderwijs te geven is een vraag dat een school zelf op moet lossen. Hierdoor moet het schoolbestuur en de docenten keuzes maken waar de aandacht naartoe gaat. De grotere vraag dwingt de organisatie om de service kunstmatig te beperken of kosten op te leggen aan klanten bij gebrek aan een prijsmechanisme dat anders de service zou rantsoeneren (Lipsky, 2010, p. 38). Zo kunnen sommige scholen te duur worden voor ouders, waardoor sommige kinderen beperkte toegang tot scholen hebben. Anderzijds kunnen scholen het schoolgeld ook laag houden, maar dat zou betekenen dat ze minder kunnen organiseren.

Ten derde is het een uitdaging om doelen in beleid meetbaar te maken en daarnaast ook nog te bepalen welk aandeel de implementatie van het beleid had in het behalen van (een deel van) het doel. In het publieke domein is er sprake van zaken waar mensen bij zijn betrokken en daarnaast vele externe factoren die ook effecten kunnen hebben op de implementatie van beleid (Lipsky, 2010). Door de dynamiek van het menselijk handelen en de vele externe factoren is het moeilijk te herleiden welke effecten het beleid heeft gehad op de uitkomst in de praktijk. Hetzelfde probleem doet zich nu voor bij burgerschapsonderwijs. De eisen die aan scholen worden gesteld, zijn moeilijk te meten. De genoemde competenties helpen hier iets bij, maar laten nog steeds een subjectieve beoordeling over voor de docenten en scholen, laat staan voor de onderwijsinspectie. Daarnaast zijn tot het heden weinig meetinstrumenten beschikbaar en zijn elementen van burgerschap al in veel activiteiten en vakken verweven.

Opgelegde kaders

In het publieke domein geeft wetgeving aan welk beleid door desbetreffende frontlijnwerkers moet worden uitgevoerd. De wetgeving zet daarmee de kaders voor de autonomie van organisaties en frontlijnwerkers die

het beleid moeten implementeren. Kaders (of beleid) geven per definitie enige beslissingsruimte, omdat het gedrag van de organisaties en frontlijnwerkers niet tot in detail kan worden vastgelegd. Mits deze kaders duidelijk en doordacht (eenduidig, haalbaar en gecommuniceerd) zijn, dienen frontlijnwerkers wel binnen de gestelde kaders te werk te gaan. Als er sprake is van duidelijke kaders is het gedrag van frontlijnwerkers beter te voorspellen. Dit geldt ook voor het onderwijs. Hoe onduidelijker is uitgestippeld wat er van de scholen, leidinggevend en docenten wordt verwacht, hoe groter de eigen handelingsruimte wordt. Hiermee neemt de kans toe dat de frontlijnwerkers acties ondernemen die niet met het beleid overeenstemmen.

Vaak wanneer er consensus over organisatiedoelen en taken bestaat en er een organisatiecultuur is die uniform gedrag van uitvoerders stimuleert, zijn frontlijnwerkers geneigd deze over te nemen en zo veel mogelijk te volgen. Hoewel de frontlijnwerkers de uitgezette lijn zo goed mogelijk volgen, zijn er in de implementatiefase nog steeds verschillende handelingsmogelijkheden. Wanneer organisaties minder doen om consensus te realiseren en complexiteit te reduceren in beleid, instelling en cultuur zullen frontlijnwerkers sneller en vaker overgaan op hun eigen/persoonlijke handelingsvoorkeur in de handelingsmogelijkheden, omdat de organisatie geen bruikbaar kader, met bijvoorbeeld tegenstrijdige doelen, biedt voor andere passende actie (Lipsky, 2010). Er is dus altijd sprake van enige handelingsvrijheid voor de professional, maar in geval van duidelijk beleid en een eenduidige organisatiecultuur is deze ruimte kleiner dan wanneer dat niet het geval is.

Leiding

De professionele beleidsimplementatieruimte van frontlijnwerkers wordt onder andere beïnvloed door de organisatie en de leidinggevend, in dit onderzoek de leiding (van een frontlijnwerker) genoemd. Managers in het publieke domein hebben vaak als taak om de verantwoordelijkheid over hun werknemers te vergroten en daarmee hun prestaties te verbeteren “door manipulatie van prikkels en andere aspecten van de functiestructuur” (Lipsky, 2010, p. 159). Leidinggevend hebben hun eigen agenda en hebben de macht om de frontlijnwerkers die voor hen werken te sturen in lijn van die agenda. Ook de leidinggevend die capabel zijn en goed op de hoogte van beleid kunnen deze macht inzetten om bewust een andere richting op te gaan. Hoe frontlijnwerkers hun werk doen wordt hierdoor beïnvloed. Dit kan in lijn zijn met het gestelde beleid, maar dat hoeft niet zo te zijn.

Ook worden frontlijnwerkers geacht een bijdrage te leveren aan de doelen die een organisatie stelt. Een frontlijnwerker zou het beleid en de daarbij behorende intentie allemaal paraat moeten hebben en deze ten allen tijden moeten hanteren, ook wanneer niet voorgeschreven wordt hoe dit vorm moet krijgen. Het probleem hiermee is dat doelen door de leiding geformuleerd in het beleid vaak vaag en/of tegenstrijdig en/of onhaalbaar zijn, waardoor verwarring kan ontstaan in de uitvoering of frontlijnwerkers de neiging kunnen hebben zich van het beleid te distantiëren.

Werken met mensen

Naast de organisatie is er ook nog een belangrijke andere partij waar de frontlijnwerker mee te maken heeft: de klanten. De klanten brengen ook verschillende verwachtingen en opvattingen met zich mee. Ieder mens/klant en zijn/haar situatie is verschillend en dragen een menselijk aspect. Het werk van de frontlijnwerkers vereist daarom vaak een menselijke reactie op de omstandigheden. Deze menselijke reactie kan geregeld botsen met wat hen voorgeschreven staat te doen. Wederom komt hier tegenstrijdigheid kijken bij de beslissingen van de frontlijnwerker. Van frontlijnwerkers op de werkvloer wordt (doorgaans) niet alleen geëist dat ze iedere klant gelijk handelen, maar wordt ook vaak gevraagd om medeleven en flexibiliteit ten aanzien van bepaalde zaken om maatwerk te leveren. Gelijke behandelingen en maatwerk staan op gespannen voet met elkaar. Frontlijnwerkers worden elke dag geconfronteerd met klanten en ze proberen hun klanten te categoriseren op basis van hun kennis, eerdere ervaringen en raad van collega's. De eisen van klanten kunnen van grote invloed zijn op het dagelijkse werk van frontlijnwerkers (Maynard-Moody &

Musheno, 2000). Hetzelfde doet zich voor bij docenten met de leerlingen in het klaslokaal. Iedere leerling, of iedere leergang of klas is (voor een deel) anders. De docent wil iedere leerling op een gelijke manier behandelen en tegelijkertijd recht doen aan de eigenaardigheid van een leerling, leergang of klas.

Zelf ook mensen

Een andere belangrijke factor die van invloed is bij het maken van keuzes door frontlijnwerkers zijn hun eigen normen en waarden. Frontlijnwerkers zijn zelf ook mensen met eigen, persoonlijke voorkeuren op basis van gevoelens, achtergronden, ervaringen en kennis. Het werken met mensen kan bijvoorbeeld gevoelens van herkenning, verrassing, medeleven aanwakkeren. Deze gevoelens kunnen aansluiten bij de persoonlijke voorkeuren van frontlijnwerkers of juist niet, wat verschillende reacties met zich meebrengt. De persoonlijke voorkeuren kunnen dus de keuze van frontlijnwerkers beïnvloeden (Lipsky, 2010).

Daarnaast ontwikkelen frontlijnwerkers tijdens het dagelijkse werk collectieve opvattingen over het werk. Een frontlijnwerker werkt meestal samen met andere frontlijnwerkers. Het samenwerken met collega's zorgt voor nieuwe inzichten en voorkeuren die uit de collectieve werkcultuur ontstaan door middel van het samenwerken. Ook deze collectieve voorkeuren beïnvloeden de keuzes op de werkvloer van de frontlijnwerker (Lipsky, 2010).

Uiteindelijk besluit een frontlijnwerker op basis van een combinatie van persoonlijke voorkeuren en collectieve voorkeuren. Dit resulteert in veel verschillende mogelijke keuzes voor frontlijnwerkers en ook hierdoor bestaat de kans dat de implementatie afwijkt van het beleid en de beleidsintenties. Een docent heeft als frontlijnwerker zowel collectieve waarden (of waarden van collega's) en persoonlijke waarden die meewegen in de gedragskeuze van de docent. Zoals eerder al vastgesteld is het afhankelijk van consensus over organisatiedoelen, -taken en -cultuur die unaniem gedrag stimuleert. Des te meer de collectieve en persoonlijke opvattingen overeenkomen met de ideeën en verwachtingen van de organisatie, des te meer kans dat een frontlijnwerker in lijn met het beleid handelt.

3.2.3 Handelingsmogelijkheden van frontlijnwerkers

Lipsky (2010) benadrukt dat frontlijnwerkers professionals zijn. Ze hebben expertise en een zekere mate van handelingsvrijheid, waardoor wordt verwacht dat ze hun professionaliteit (in hun vakgebied) gebruiken om het beleid uit te voeren. Afhankelijk van de mate van handelingsvrijheid die de frontlijnwerkers hebben, kunnen zij verschillend reageren op (beleids)verandering. In navolging van Oliver (1991) worden verschillende strategieën onderscheiden die frontlijnwerkers kunnen hanteren (handelingsmogelijkheden): berusting, compromis, vermijding, verzet en manipulatie. De keuze is afhankelijk van een complex van factoren die in de vorige subparagraaf zijn beschreven.

Ten eerste kan een frontlijnwerker het beleid onderschrijven en er vervolgens voor kiezen het zo goed mogelijk conform het beleid proberen uit te voeren. In dit geval wordt er gekozen voor berusting en wordt de handelingsvrijheid gebruikt om het voorgeschreven beleid zo goed mogelijk toe te passen. Het voorgeschreven beleid wordt zo goed mogelijk overgenomen en nageleefd zonder verdere bedenkingen.

Ten tweede kan de frontlijnwerker in gesprek gaan met de leiding over het invullen van de beleidsverandering. Hierbij worden zowel de wensen en eisen van het beleid en de leiding als de wensen en eisen van de frontlijnwerker aan de orde gesteld. De afspraken die gezamenlijk worden gemaakt, worden nagekomen en de frontlijnwerker beweegt zich daarom alleen in de ruimte die is afgesproken. Er is sprake van een compromis, omdat de wensen en eisen van beide partijen worden meegenomen in de afspraak. Het resulterende beleid wordt vervolgens zo goed mogelijk overgenomen en nageleefd.

Ten derde kan de frontlijnwerker in gesprek gaan met de leiding over het invullen van de beleidsverandering, maar nu worden de gemaakte afspraken niet nagekomen door de frontlijnwerker. Het kan zijn dat de gemaakte afspraken niet haalbaar blijken te zijn voor de frontlijnwerker (bijvoorbeeld door omstandigheden

die bij het maken van de afspraken niet aan de orde zijn gesteld) en daarom de afspraken niet nagekomen kunnen worden, maar er kan ook sprake zijn van een schijnafpraak. De frontlijnwerker voert dan symbolische actie(s) uit, maar komt bewust niet werkelijk de afspraken na. Voor de leiding is dit, conform het principaal-agentprobleem, niet gemakkelijk te observeren. De frontlijnwerker zal in beide gevallen op de plannen van de leiding ingaan, hiermee instemmen en in stand houden. De frontlijnwerker kiest dan voor vermindering en vult daarmee de handelingsvrijheid in op basis van eigen (professionele) inzichten. Dit is mogelijk, omdat leiding onvoldoende kan controleren wat er allemaal op de werkvloer gebeurt. De intenties van het initiële beleid van de leiding/principaal vinden geen (volledige) doorwerking.

Ten vierde kan de frontlijnwerker zich actief, bewust en eventueel hoorbaar verzetten tegen het beleid en/of de plannen van de leiding. De frontlijnwerker laat aan de hand van verzet merken het niet eens te zijn met de beleidsverandering en/of bijhorende plannen. De frontlijnwerker zal de handelingsvrijheid bijvoorbeeld op basis van eigen professionele inzichten proberen zo in richten dat de intenties van het initiële beleid van de leiding/principaal geen (volledige) doorwerking krijgt. Er is sprake van, al dan niet openlijke, actieve weerstand.

Ten vijfde kan de frontlijnwerker de situatie proberen te framen door de informatie waarover hij beschikt selectief in te zetten om de leiding op andere gedachten te brengen. Aan de hand van selectieve informatie kan het voor de leiding lijken alsof de doelen die zij stellen niet goed zijn en het voorstel van de agent wel beter moet zijn. Zo beïnvloedt de frontlijnwerker helemaal zijn eigen handelingsruimte. De intenties van het initiële beleid van de leiding/principaal vinden geen (volledige) doorwerking.

Met deze vijf strategieën kan een tweedeling worden gemaakt. Een frontlijnwerker kan volgen of niet volgen. Bij volgen voert de frontlijnwerker het beleid zo veel mogelijk uit zoals dat volgens de leiding de bedoeling is, eventueel na overleg met de leiding. De bovenstaande strategieën ‘berusting’ en ‘compromis’ behoren tot het volgen. Bij niet volgen voert de frontlijnwerker het beleid niet (volledig) uit zoals mag worden verwacht. In dit geval is er sprake van de bovenstaande strategie ‘symbolische actie’, ‘verzet’ of ‘manipulatie’.

3.2.4 Scholen en docenten als frontlijnwerkers

Bovenstaande kenmerken en handelingsmogelijkheden gelden algemeen voor frontlijnwerkers. In dit onderzoek worden twee verschillende niveaus geanalyseerd – school en docent. Op beide niveaus kunnen de theoretische concepten worden toegepast. In deze paragraaf worden de twee niveaus uitgewerkt.

De twee niveaus die wij onderzoeken zijn macro- en mesoniveau. Mesoniveau staat voor de interacties en relaties tussen de docent en de leidinggevende/beleidsbepaler van de school. De relatie tussen de scholen en de wetgever is het macroniveau.

Per niveau verschilt wie de leiding (principaal) is, en wie de frontlijnwerkers (agent) is. Op macroniveau is de wetgever de principaal en de school de frontlijnwerker en op mesoniveau is de school de principaal en de docent de frontlijnwerker. Afhankelijk van het niveau, kan zowel de school als de docent als agent worden aangemerkt. Dit betekent dat de theoretische concepten zoals voorgaand beschreven (handelingsmogelijkheden, strategieën ect.) op beide van toepassing zijn. Hieronder worden de handelingsmogelijkheden uitgewerkt per niveau.

Macroniveau: De scholen als frontlijnwerkers

Op macroniveau wil de wetgever dat de school in een bepaalde richting burgerschapsonderwijs verzorgt, maar dit is niet per definitie in het belang of de prioriteit van de school. Het is voor de wetgever lastig te controleren in hoeverre de school de burgerschapsopdracht uitvoert. Weliswaar kan de overheid via bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs trachten te observeren of deze opdracht adequaat wordt uitgevoerd, maar ook de Inspectie van het Onderwijs zal ‘principaal-agent-problemen’ ondervinden. Er is sprake van een asymmetrische informatie-relatie: de school heeft meer informatie dan de wetgever. Scholen

worden natuurlijk gecontroleerd door de Inspectie van Onderwijs, maar deze “bemoeit zich niet met zaken op school die te maken hebben met godsdienst of levensovertuiging” (Rijksoverheid, z.d.). Toch is met de nieuwe wet duidelijk dat burgerschapsonderwijs meegenomen gaat worden in het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Echter, het is voor de Inspectie van het Onderwijs onmogelijk om elke school jaarlijks grondig te onderzoeken. Mits de school als frontlijnwerker ondanks eventuele tegengestelde belangen en asymmetrische informatie toch conform de intenties van de wetgever gaan werken, zullen de intenties van de wetgever naar verwachting doorwerking vinden.

Een school als frontlijnwerker kan kiezen om het beleid van de wetgever te volgen of om het niet te volgen.

Bij ‘volgen’ voert de school het beleid zo veel mogelijk uit zoals dat volgens de wetgever de bedoeling is. Een school die qua visie al aansluit bij de inhoud van de wetswijziging en de bijhorende intenties van de minister heeft minder moeite met berusten en volgen, dan een school die een andere visie heeft en mogelijk conflicterende belangen heeft. Doordat het beleid van de minister een gegeven is, kan er niet meer over worden onderhandeld met de minister, maar het kan wel het geval zijn dat de scholen en docenten in de wet voldoende handelingsruimte krijgen om zowel conform de wet te handelen als conform eigen voorkeuren en bestaande inrichting van hun onderwijs.

Bij ‘niet-volgen’ voert de school het beleid niet uit zoals verwacht door de wetgever. Dit kan zich uiten in het blijven doen wat de school altijd al deed. Wellicht dat het beleid van de wetgever dan op papier zogenaamd wel wordt nagevolgd, maar in de praktijk is er geen verandering in handelen na beleidsverandering (het zou kunnen dat de visie wordt aangepast maar het feitelijk niet of in mindere mate). Wellicht door het beleid van de minister te volgen door vaag te blijven dan wel de ‘hete aardappel’ door te schuiven naar de docent (zoeken jullie het maar uit) of bestaande lessen en activiteiten wegschrijven als ze al voldoen aan de nieuwe wet, maar hier dan niet per se bewijs voor hebben of echt aandacht aan te hebben besteed. Het niet volgen kan ook worden gedaan door een hele eigen koers te kiezen, waarbij de school in feite geen gehoor geeft aan het beleid. Natuurlijk proberen zij dit te doen zonder de regels te opzichtig te negeren, maar het schoolbeleid is in feite nauwelijks gerelateerd aan de nieuwe wet. Het zeggen dat de school burgerschap (zoals de wetgever dat voorschrijft) in het geheel niet gaat doen, zou het openlijk en bewust overtreden van de wet zijn en zou daarom een erg extreme (en onwaarschijnlijke) vorm van ‘niet volgen’ zijn.

Op basis van de intenties en het beleid van de school alleen kan niet worden geconcludeerd of de school conform de nieuwe wet handelt of van plan is te handelen. Daarvoor moet ook op mesoniveau duidelijk zijn in hoeverre de praktijk en intenties conform de nieuwe wet zijn.

Mesoniveau: De docenten als frontlijnwerkers

Op het mesoniveau heeft de school beleid vastgelegd en daarmee bepaalde uitgangspunten en verwachtingen over hoe de docent zijn of haar werk uitvoert. Dit is alleen niet per definitie ook in het belang van de docent, waardoor deze zijn of haar werk anders in kan richten. Ook hier is sprake van asymmetrische informatie: de docent weet meer van wat er daadwerkelijk in de klas gebeurt dan de schoolleiding, want de schoolleiding kan onmogelijk al het handelen van alle docenten controleren.

De docent als frontlijnwerker kan kiezen om het beleid van de school te volgen of om het niet te volgen.

Bij ‘volgen’ voert de docent het beleid zo veel mogelijk uit zoals dat volgens de school de bedoeling is. Een docent die een soortgelijke visie heeft als het schoolbeleid en de intenties van de school met betrekking tot burgerschapsonderwijs, heeft minder moeite met het volgen van de school, dan een docent die het schoolbeleid niet onderschrijft wat mogelijk tot conflicterende belangen leidt. Het beleid van de school is in veel gevallen nog niet een (vast) gegeven en kan nog worden aangepast, verbeterd of aangevuld, in tegenstelling tot het beleid van de wetgever (op het macroniveau). Hierdoor hebben de docenten de

mogelijkheid om met de schoolleiding in gesprek te gaan en te onderhandelen over de vormgeving en uitvoering van burgerschapsonderwijs op de school. Alleen als aan de hand van deze gesprekken afspraken worden gemaakt waarin beide partijen zich kunnen vinden en besluiten het beleid te onderschrijven, kan het 'volgen' genoemd worden. Natuurlijk kan een docent ook, al dan niet bewust, kiezen voor 'volgen' door de schoolleiding het beleid zelf te laten schrijven en dit vervolgens zo goed mogelijk proberen uit te voeren. Dit hoeft niet per se een passieve houding te zijn, maar kan ook voortkomen uit vertrouwen in de schoolleiding en/of een overeenstemming van het beleid zoals het door de schoolleiding wordt gepresenteerd en de visie van de docent.

Bij 'niet-volgen' voert de docent het beleid niet uit zoals mag worden verwacht door de school. Niet volgen kan een docent op verschillende manieren doen. De docent kan instemmen met de plannen van de schoolleiding met de wetenschap dit niet waar te (kunnen) gaan maken. In feite houdt de docent dan een schijnafpraak met de schoolleiding in stand. Terwijl de docent in werkelijkheid kiest voor vermijding en zijn werk in naar eigen professionele inzicht uitvoert. De intentie van het beleid van de school komt dan niet overeen met het handelen van de docent. Dit is mogelijk, omdat de schoolleiding onmogelijk kan controleren wat er allemaal in de klas gebeurt door de asymmetrische informatie van de schoolleiding die op dit niveau de principaal is. De asymmetrische informatie kan de docent ook inzetten door maar een gekozen selectie ervan te delen met de schoolleiding om zo het uiteindelijke besluit zo te sturen dat de handelingsruimte eigenlijk door de docent is bepaald. Daarnaast kan de docent ook kiezen voor bewust en openlijk verzet tegen de plannen en/of het beleid van de schoolleiding. Daarbij is direct ook voor alle partijen duidelijk dat de plannen zoals de schoolleiding die zich voorstelt door die docent niet uitgevoerd zullen worden.

De gekozen handelingsmogelijkheden van beide frontlijnwerkers (op de verschillende niveaus) geven een beeld van de doorwerking van het beleid van de wetgever.

3.2.5 Conceptueel model

De besproken invloed van principaal-agent relaties op twee verschillende niveaus op de doorwerking van het vastgestelde beleid staan in onderstaand conceptueel model weergegeven (figuur 3). Er wordt verwacht dat de handelingsvrijheid en -mogelijkheden van de school als frontlijnwerker en vervolgens de docent als frontlijnwerker bepalend zijn in het daadwerkelijk overeenkomen en doorwerken van het beleid (en de beleidsintenties) van de minister met de praktijk.



Figuur 3: Conceptueel model

3.3 – Samenvatting

Een beleidsproces bestaat uit verschillende fasen, waaronder de implementatiefase. Uit de beleidsliteratuur blijkt dat niet kan worden aangenomen dat de uitvoering van beleid volledig overeenkomt met het vastgestelde beleid. De autonomie, kenmerken en handelingsmogelijkheden van frontlijnwerkers verklaren waarom dat het geval kan zijn. Het gedrag van frontlijnwerkers, in dit geval zowel scholen als docenten, varieert tussen individuen, situaties en afdelingen van de specifieke organisatie. Hoewel binnen dezelfde organisatie of afdeling de frontlijnwerkers met dezelfde voorwaarden te maken hebben, verschilt de manier waarop ze werken toch per persoon of zelfs per situatie. Er kan dus niet zomaar worden aangenomen dat de scholen en docenten het nationale beleid in dezelfde mate of op dezelfde manier implementeren. Het gedrag van frontlijnwerkers varieert, omdat zij over autonomie beschikken. De autonomie zorgt voor keuzevrijheid voor de frontlijnwerkers, zodat zij hun werk kunnen uitvoeren zoals zij geschikt achten. De mate van autonomie (en dus de keuzevrijheid) van frontlijnwerkers is afhankelijk van het domein waarin ze werken, de (beleids)kaders, hun leiding, hun klanten en hun eigen persoonlijke voorkeuren.

Daarin moet worden meegenomen dat docenten een specifiek soort frontlijnwerker zijn. De mate van autonomie van docenten wordt door dezelfde factoren bepaald. Echter, de factor ‘klanten’ wijkt wel af van de klanten die in de literatuur bedoeld worden. De ‘klanten’ van docenten zijn namelijk leerlingen die niet per definitie zelf en vrijwillig om de diensten van de docent vragen (leerplicht). Toch worden ouders en daarmee ook leerlingen wel in toenemende mate als klanten gezien, zeker bij schoolkeuzes en profileringen voor scholen. Het aantal leerlingen bepaalt de financiën sterk.

Met de mate van autonomie (handelingsvrijheid) die de frontlijnwerkers hebben kunnen zij verschillend omgaan. Oliver (1991) onderscheidt strategieën die frontlijnwerkers kunnen hanteren bij de invulling van hun handelingsruimte (handelingsmogelijkheden): berusting, compromis, vermijding, verzet en/of manipulatie. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de handelingsmogelijkheden ‘volgen’ en ‘niet-volgen’, waarbij berusting en compromis onder volgen vallen en de andere drie onder niet-volgen. Deze verschillende handelingsmogelijkheden geven een inzicht in hoeverre de docenten het vastgestelde beleid uitvoeren.

Of de beleidsintenties van de wetgever daadwerkelijk doorwerken in een klaslokaal zal langs twee lijnen worden onderzocht. Ten eerste wordt gekeken naar de school als frontlijnwerker. De school kiest een

handelingsmogelijkheid waarmee het beleid van de wetgever wordt doorgevoerd. Ten tweede bepaalt de docent als frontlijnwerker hoe de beleidsverandering in het klaslokaal wordt uitgevoerd. Vervolgens kan worden teruggekoppeld of de uiteindelijke uitwerking/implementatie van de het beleid overeenkomt met de intenties van de wetgever. Zo wordt een indicatie verkregen of de wetswijzing de gewenste veranderingen zal bewerkstelligen. Alleen als de school het beleid conform de intenties van de minister vertaalt én als de docent het beleid conform de doelstellingen van dat beleid uitvoert, dan is de kans groot dat de beleidsintenties van de minister worden gerealiseerd. In alle andere gevallen is dat niet het geval. Er zijn dus als het ware twee noodzakelijke condities geformuleerd om te bepalen of het beleid van de overheid succesvol zal zijn. Deze logica is een beknopte onderbouwing voor het conceptuele model (figuur 3). In het volgende hoofdstuk wordt deze logica verder uitgewerkt.

Hoofdstuk 4 – Methodologisch kader

Dit hoofdstuk is een uiteenzetting van de onderzoekaankpak. De logica die in figuur 3 in paragraaf 3.2.5 is aangegeven, is in dit onderzoek in de praktijk gemeten. In dit hoofdstuk worden de methoden voor het onderzoek besproken aan de hand van de verschillende onderdelen: research design, dataverzameling, dataverwerking, data-analyse en validiteit en betrouwbaarheid.

4.1 – Research design

Het onderzoek is een multiple-casestudie. Een casestudie is een middel om de ‘echte wereld’ vast te leggen of te ondervragen door de complexiteit en/van de context mee te nemen in het onderzoek (Atkins & Wallace, 2012). In dit onderzoek is het belangrijk dat de context is meegenomen om een complete verwachting uit te spreken door complexiteit niet te zeer te vereenvoudigen/versimpelen. De onderzoeksvragen zijn complexer dan simpelweg 'Wat?' of 'Hoeveel?', meer aandacht voor details is vereist. In geen enkel klaslokaal gaat het er precies hetzelfde aan toe. Casestudies, net als de andere kwalitatieve benaderingen, zijn kwetsbaar voor beschuldigingen die beweren dat er gegeneraliseerd wordt vanuit een te specifiek geval of dat beweringen of aannames over oorzaak en gevolg buiten het gepresenteerde bewijs gaan. De externe validiteit - de mate waarin de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn naar andere situaties dan die in het onderzoek – is een punt van zorg. Deze valkuilen bestaan, maar dienen vooral als waarschuwingen (Atkins & Wallace, 2012). Daarnaast is dit onderzoek een multiple-casestudy, wat een generalisatie meer kan ondersteunen dan een enkele casestudy.

Een casestudie biedt de mogelijkheid om op kleine schaal onderzoek te doen om een onderzoeksvraag of theorie te verkennen en om de onderliggende mechanismen goed in kaart te brengen. Atkins & Wallace (2012) noemen onderzoek naar beleidsimplementatie in een aantal scholen zelfs als voorbeeld voor een ideaal onderzoeksonderwerp aan de hand van een casestudie. De multiple-casestudie bestaat in dit onderzoek uit vier scholen. In paragraaf 4.2.3 en 4.2.4 is dit verder uitgewerkt.

Daarnaast is dit onderzoek een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is geschikter om inzicht te geven in intenties/doelen, processen en condities tijdens processen dan kwantitatief onderzoek. Situaties en verwachtingen zijn niet enkel beschreven, zoals bij kwantitatief onderzoek vaak het geval is. Participanten krijgen met kwalitatief onderzoek meer de mogelijkheid om situaties en verwachtingen toe te lichten (Atieno, 2009). Deze toelichting vormt de onderbouwing voor de te verwachten uitwerkingen volgens de participanten en is daarmee een cruciaal onderdeel van dit onderzoek.

De ‘objectiviteit’ die vaak aan kwantitatief onderzoek wordt toegeschreven, kan ook in bepaalde mate met kwalitatief onderzoek behaald worden. Daarnaast is kwalitatief onderzoek ook te verifiëren en systematisch uit te voeren en zorgt het voor nog belangrijkere kenmerken voor onderzoek in het onderwijs die het kwantitatieve onderzoek niet (in dezelfde mate) kan geven: verklaarbaar, realistisch, geloofwaardig, maatwerk, waardevol en bruikbaar (Atkins & Wallace, 2012). Kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om de diepte in te gaan door gedetailleerde informatie te verkrijgen van individuele deelnemers en door de focus op betekenis die aan de informatie is verbonden (van der Donk & van Lanen, 2019). Op deze manier biedt het onderzoek een diepgaand beeld van individuele opvattingen en meningen, maar daarbij ook de onder- of achterliggende motivering. Er is niet alleen vastgesteld wat men werkelijk aan het doen is, maar ook wat de intenties van het gedrag zijn en de motivering die daarachter schuilt. De scholen en docenten hebben het recht van vrijheid van onderwijs, wat betekent dat zij de wet van 2006 en de vernieuwing van 2021 mogen invullen naar hun professionele oordeel en organisatorische voorkeuren. Dit resulteert in vele mogelijke vormen waarop burgerschap wel of geen plek heeft op een school. Deze context is dus in het onderzoek meegenomen en kwalitatief onderzoek kan de context gedetailleerder en completer meenemen in de onderzoeksresultaten dan dat met kwantitatief onderzoek mogelijk is (Atkins & Wallace, 2012).

4.2 – Dataverzameling

Om inzicht te krijgen in de relatie tussen de beleidsintenties van de minister en de verwachte effecten van de frontlijnwerkers op twee verschillende niveaus is gebruikgemaakt van literatuuronderzoek, beleidsdocumentanalyse en semigestructureerde interviews.

4.2.1 Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek is gebaseerd op de ontwikkelingen en knelpunten van burgerschapsonderwijs. Bij het gebruik van de literatuur is naar een zekere actualiteit (vanaf 2006) gestreefd om de informatie te beperken tot maar twee verschillende uitwerkingen van de wetten over burgerschapsonderwijs. De informatie is verwerkt in paragraaf 2.1. Bij het zoeken van literatuur is gebruikgemaakt van verschillende zoekmachines zoals Google Scholar, en wetten.overheid.nl. Daarbij is voornamelijk gezocht op de volgende trefwoorden: burgerschap, burgerschapsonderwijs, burgerschapsvorming, beleidsimplementatie, ontwikkeling, beleidsevaluatie.

Daarnaast is er literatuuronderzoek uitgevoerd om hoofdstuk 3 vorm te geven. In hoofdstuk 3 is relevante beleidsimplementatieliteratuur verzameld en de conclusies die daaruit volgden, zijn toegepast op de kenmerken van de verschillende casussen in dit onderzoek. Uiteindelijk wordt in hoofdstuk 3 duidelijk dat de betreffende frontlijnwerkers en hun handelingsmogelijkheden/handelingen een aanwijzing geven in hoeverre de vernieuwde burgerschapswet naar de intenties van de wetgever zal worden behaald. Voor dit literatuuronderzoek zijn de zoekmachines FindUT en Google Scholar gebruikt met de volgende trefwoorden: beleidsimplementatie, beleidsdoelen, frontlijnwerkers, autonomie, handelingsmogelijkheden.

4.2.2 Beleidsdocumentanalyse

De beleidsdocumentanalyse is gebaseerd op deelvraag 1 uit hoofdstuk 1 en resulteert in paragraaf 2.2 en 2.3 ('intentie minister/wetgever'). Daarnaast zijn deze documenten gebruikt voor het definiëren van burgerschapsonderwijs in dit onderzoek (paragraaf 2.2).

Aangezien een belangrijk gedeelte van dit onderzoek betrekking heeft op de te verwachten effecten van het vastgestelde overheidsbeleid van 2021, zijn twee Kamerstukken en twee eindteksten uit het Staatsblad (2006 en 2021) geanalyseerd, alle gepubliceerd op de website van de Tweede Kamer. Een overzicht van de Kamerstukken en publicaties in het Staatsblad:

- Publicatie Staatsblad 2005, 678: Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. Wet ondertekend door de toenmalig Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Maria van der Hoeven.
- Kamerstukken II, 35352-3: Amendement van Tweede Kamerlid Kirsten van den Hul (2019).
- Kamerstukken II, 35352-29: Nader gewijzigd amendement van Tweede Kamerlid Kirsten van den Hul (2020).
- Publicatie Staatsblad 2021, 320: Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Wet ondertekend door de toenmalig Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, Arie Slob.

Daarnaast zijn de websites van scholen die met het onderzoek meedoen geanalyseerd. Daarbij is gecontroleerd of de scholen aan de gestelde criteria voldoen. Ook de visie van de scholen is te vinden op de websites en deze worden meegenomen in de voorbereiding voor de interviews. Tijdens de interviews met directeuren, team- of schoolleiders is er gevraagd naar het burgerschapsbeleid van het verleden, het heden en de toekomst. De documenten die gedeeld mochten worden ter gebruik in het onderzoek zijn

geanalyseerd om de intentie van de scholen die daadwerkelijk is opgeschreven te analyseren. Elke school heeft minstens één document aangeleverd.

4.2.3 Semigestructureerde interviews

Om inzicht te krijgen in de te verwachten effecten van de nieuwe burgerschapswet is gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews. De benodigde antwoorden zijn verkregen door vooropgestelde vragen, waarbij tevens ruimte is voor doorvragen en het stellen van aanvullende vragen. Het interviewprotocol dat is gebruikt, is toegevoegd als bijlage 3.

Interviews zijn een geschikte methode van dataverzameling in kwalitatief onderzoek, want ze leveren namelijk al veel informatie in één afname door de verdieping. Zo kan ook met een klein aantal respondenten tot nieuwe inzichten worden gekomen. Interviews zijn individueel en face-to-face of online en daarom worden de respondenten intensief betrokken in het onderzoek. Hierdoor kan aan de hand van een semigestructureerd interview het desbetreffende thema verder worden verkend met de respondent (Babbie, 2020). Om die reden wordt gebruikgemaakt van open vragen. Dit maakt interviews een flexibel onderzoeksinstrument dat verschillende soorten informatie kan verzamelen. Denk daarbij aan feiten, opvattingen en meningen, persoonlijke verhalen, geschiedenissen en cultuurindicaties (Atkins & Wallace, 2012). Ook is het hebben van een gesprek tijdens een interview bevorderlijk voor het verduidelijken en/of controleren van hetgeen dat gezegd is (Atkins & Wallace, 2012).

Interviews hebben echter ook nadelen. Interviews afnemen en analyseren is tijdrovend, arbeidsintensief en afhankelijk van de kwaliteiten en interpretatie van de interviewer (Atkins & Wallace, 2012). Voor dit onderzoek zijn de voordelen doorslaggevend. Zo is dit type interview geschikt voor het stellen van open vragen om gedetailleerd inzicht te verkrijgen in een bepaald fenomeen, in dit geval de intentie van het toepassen van burgerschapsonderwijs door zowel scholen als docenten. Met een vaststaande vragenlijst is het verkrijgen van inzicht hierin lastiger. Zulke vragenlijsten leiden namelijk eerder tot een beschrijving in plaats van een analyse (Atieno, 2009).

Datakenmerken

In dit onderzoek is het van belang om de frontlijnwerkers op de twee verschillende niveaus te interviewen. Vanuit de wetgever gedraagt de school(leiding) zich als frontlijnwerker, daarom zal per school één persoon van de schoolleiding geïnterviewd worden. Binnen de school is de docent de frontlijnwerker en daarom zullen er 2 à 3 docenten individueel worden geïnterviewd.

Ten minste één docent is bij voorkeur maatschappijleerdocenten of eventueel maatschappijwetenschappendocenten, omdat zoals eerder vermeld burgerschap een plek krijgt in het examenprogramma van maatschappijleer. Wanneer dat niet mogelijk is, is gezocht naar andere docenten die enige affiniteit hebben met burgerschap binnen de school. Daarnaast is het belangrijk dat zowel de schoolleiders als de docenten al werkzaam zijn bij de school/in het onderwijs vóór 2021. Op deze manier kan een verandering geconstateerd worden op basis van de wetsvernieuwing. Docenten die na 2021 begonnen zijn, hebben de burgerschapswet van 2006 en haar uitwerkingen niet of nauwelijks meegemaakt, waardoor geen vergelijking gemaakt kan worden met de verwachte uitwerking van de burgerschapswet van 2021.

Zowel de interviews van de schoolleiding als van de docenten zijn in totaal bij vier scholen afgenomen. Van belang is dat de gekozen scholen leerlingen voorzien van voortgezet onderwijs (gymnasium, atheneum, havo en/of vmbo). Voor het gehele voortgezet onderwijs geldt namelijk dezelfde wettelijke burgerschapsopdracht. De scholen zijn allemaal gelegen in het oosten van Nederland, maar twee daarvan in een 'dorp' en twee daarvan in een 'stad'. Dit onderscheid is gebaseerd op inwonertal. Er is gehanteerd dat een dorp maximaal 25.000 inwoners heeft. Om een duidelijk verschil aan te houden zijn de steden binnen dit onderzoek bevolkt met minimaal 50.000 inwoners. Van de twee scholen gelegen in verschillende steden,

zal één school een bijzondere school zijn en één school een openbare school. Hetzelfde geldt voor de twee scholen gelegen in verschillende dorpen: één bijzondere school en één openbare school. Deze vier scholen zijn bewust in verschillende contexten gekozen, zodat de uiteindelijke resultaten een beeld kunnen geven dat te generaliseren is.

Voor het verschil tussen openbare scholen en bijzondere scholen is het onderscheid dat de Rijksoverheid (z.d.) maakt aangehouden: bijzondere scholen geven les vanuit een godsdienst, levensovertuiging of een visie op het onderwijs en de lessen op een openbare school zijn niet vanuit een godsdienst of levensovertuiging, maar kunnen wel vanuit onderwijskundige uitgangspunten gegeven worden. Voorbeelden van bijzondere scholen zijn: Hindoe, Islamitisch, Protestants-christelijk, Reformatorisch, Rooms-katholiek en algemeen bijzonder (zoals Montessorischolen, Daltonscholen en Jenaplanscholen) (Rijksoverheid, z.d.).

In dit onderzoek is de keuze gemaakt om de bijzondere scholen te selecteren op het verschil in het lesgeven vanuit godsdienst en/of levensovertuiging, maar niet bijzondere scholen op basis van onderwijskundige uitgangspunten. Ook de openbare scholen die een onderwijskundig uitgangspunt hebben, zijn uitgesloten van het onderzoek. Algemeen bijzondere scholen en openbare scholen met specifieke onderwijskundige uitgangspunten zijn dus buiten beschouwing gelaten. Hier zit namelijk een overlap in het onderscheid wat is gemaakt en dat zou de resultaten kunnen beïnvloeden. Daarnaast zijn scholen met bijzonder onderwijs die ontstaan zijn vanuit een specifieke levensovertuiging en/of godsdienst in eventuele strijd met sommige elementen van de burgerschapsopdracht. Dat maakt het verschil tussen deze bijzondere scholen en de openbare scholen interessanter.

Het maken van het onderscheid in de scholen is een bewuste keuze om ervoor te zorgen dat deze factoren niet bepalend zijn voor de algehele conclusie van het onderzoek. Als er alleen scholen worden geselecteerd uit steden zou dit de onderzoeksresultaten zo kunnen beïnvloeden dat de resultaten niet meer van toepassing zijn op scholen in dorpen. Hetzelfde geldt voor openbare en bijzonder onderwijsscholen. Zeker omdat het bij burgerschapsonderwijs nadrukkelijk gaat over diversiteit en gedeelde normen en waarden zou het beeld van enkel bijzonder onderwijsscholen wellicht niet toepasbaar zijn op openbare scholen.

Verantwoording interview(vragen)

De interviews (12 tot 16) zijn afgenomen in de periode mei tot en met juni. De respondenten zijn geanonimiseerd en citaten zijn alleen gebruikt als de participant daar zelf toestemming voor had gegeven. Het toestemmingsformulier dat hiervoor is gebruikt, is bijgevoegd als bijlage 2 en de transcripten zijn op te vragen bij de onderzoeker. De respondenten dienen in het toestemmingsformulier minstens akkoord te gaan met het opnemen van het interview, zodat de transcripten accuraat kunnen worden genoteerd. De onderzoeksopzet en de bijhorende interviewtranscripten zijn ter controle naar de ethische commissie van de Universiteit van Twente gestuurd. Dit verzoek is in maart 2023 goedgekeurd door de ethische commissie, hierdoor kan worden geconcludeerd dat de interviewvragen ethisch verantwoord zijn om de vragen in het onderzoek te kunnen beantwoorden.

In het interviewprotocol (bijlage 3) is terug te zien voor welke vragen is gekozen en op welke manier ze geformuleerd zijn. De eerste twee vragen zijn bedoeld om laagdrempelig en in gespreksvorm kennis te maken met de respondent. In dit gesprek komen verschillende indicaties naar boven over belangrijke waarden, de heersende en gewenste cultuur en de onderlinge verhoudingen. Daarnaast geeft deze achtergrondinformatie eventuele beperkingen voor dit onderzoek weer, zoals bijvoorbeeld de aanduiding bijzondere of openbare school, wat als spectrum kan worden gezien: in hoeverre geef je bijzonder onderwijs? Met vraag 3 in het protocol voor de schoolleiders is de omgang met burgerschapsonderwijs (naar aanleiding van de wet van 2006) in het verleden belicht. Hiermee kan worden vastgesteld of het algemene beeld van de onderzoeken van Schulz et al. (2016) en Munnikma et al. (2017) ook klopt voor de scholen in de gekozen casussen. Vraag 4 belicht de wetsvernieuwing van 2021 en de daarmee gepaarde indrukken, intenties en

veranderingen. Vervolgens bevat vraag 5 een heel aantal stellingen. De reacties op deze stellingen, ondersteund door de antwoorden op vragen 3 en 4, geven weer voor welke handelingsmogelijkheid de frontlijnwerker heeft gekozen. Op dit punt in het interview moet door de interviewer gecheckt worden of deze handelingsmogelijkheid duidelijk naar boven is gekomen. Zo niet, is daar een controlerende vraag naar gesteld. Vraag 6 geeft een overzicht van het huidige beleid van de school, zodat kan worden bepaald in hoeverre daarin al sprake is van burgerschap (in lijn met de intenties van de wetgever). Vraag 7 gaat dan in op de veranderingen die sinds de wetsvernieuwing van 2021 zijn doorgevoerd ten behoeve van burgerschapsonderwijs, zodat duidelijk is welke actie de eerste twee jaar is ondernomen. Dit dient als indicatie voor de verhouding tussen beleidsintenties en de daadwerkelijke doorvoering. Door vraag 8 zijn belemmeringen die de schoolleiding en docenten zien voor de toekomstige implementatie van burgerschapsonderwijs meegenomen in het onderzoek. Deze belemmeringen zien zij door belemmeringen die zij in het verleden al tegen zijn gekomen en de huidige situatie (en bijkomende worstelingen) waar de school op het moment mee kampt.

Het interviewprotocol voor het interview met de docent is een aangepaste versie van het interviewprotocol voor het interview met de schoolleider, omdat zij verschillende functies bekleden en op een ander niveau als frontlijnwerker fungeren. In het interviewprotocol van de docent is na vraag 1 en 2 een extra vraag toegevoegd over wat burgerschap volgens die docent betekent en hoe het in hun lessen terug zou komen. Door deze vraag is in het gesprek met de interviewer in ieder geval uiteindelijk overeenstemming en duidelijkheid over wat burgerschapsonderwijs inhoudt, waardoor vanaf dan meer zekerheid is dat daadwerkelijk over hetzelfde gesproken wordt. Ook geeft het antwoord op deze vraag een beeld van de praktijk, als onderbouwing voor de stand van zaken van burgerschapsonderwijs en de overeenstemming met de intenties van de wetgever binnen de desbetreffende casus. Vraag 6 en 7 in het interviewprotocol van de schoolleider zijn niet van toepassing voor de docent, dus deze vragen worden niet aan de docent gesteld. Docenten zijn niet de beleidsmakers, maar beleidsuitvoerders en daarom passen de vragen wel bij een schoolleider, maar niet bij een docent.

4.2.4 Beschrijving van de vier scholen en respondenten.

Voor alle casussen geldt dat het leerlingenaantal ongeveer rond de 1000 leerlingen ligt en er in ieder geval wordt lesgegeven op het havo, vwo en gymnasium van leerjaar één tot en met vijf of zes. Op sommige scholen wordt ook vmbo gegeven. De scholen bevinden zich allemaal in het oosten van Nederland, twee in verschillende steden en twee in verschillende dorpen. Van de scholen in steden biedt één school openbaar onderwijs en één school is van oorsprong een bijzondere school met een katholieke achtergrond. Hetzelfde onderscheid is gemaakt voor de scholen die in dorpen staan, één openbare school en één van oorsprong bijzondere (katholieke) school. Eventuele relevante bijzondere eigenschappen van de scholen zijn meegenomen in het hoofdstuk waar de resultaten zullen worden gepresenteerd (hoofdstuk 6).

Tabel 1 geeft een schematische weergave van de scholen, de relevante kenmerken en de notering/benaming van de respondenten vanaf dit moment.

	Ligging	Soort school	In onderzoek vernoemd als*:
Casus 1	Stad	Bijzonder onderwijs	School 1.1
			Docent 1.2
			Docent 1.3
Casus 2	Stad	Openbaar onderwijs	School 2.1
			Docent 2.2
			Docent 2.3
			Docent 2.4
Casus 3	Dorp	Bijzonder onderwijs	School 3.1
			Docent 3.2
			Docent 3.3
Casus 4	Dorp	Openbaar onderwijs	School 4.1
			Docent 4.2

* School staat voor teamleider, schoolleider of directeur van de desbetreffende school.

Tabel 1: Schematische weergave casussen

4.2.5 Onderzoek verloop

De scholen zijn in eerste instantie benaderd met een email, gericht aan het algemene emailadres van de school. Eén school gaf direct aan niet bereid om mee te werken aan het onderzoek vanwege de heersende werkdruk. Daarom is direct daarna een school met dezelfde kenmerken benaderd en hier is wel tijd, ruimte en bereidheid gevonden om mee te werken aan het onderzoek. Bij twee andere scholen is er doorverwezen naar een docent binnen de school die verantwoordelijk of geïnteresseerd werd geacht voor het onderwerp burgerschap. Eén school reageerde niet op de algemene mail, maar via contacten bij andere scholen is toch contact gevonden met een docent van de school. Deze docent heeft vervolgens de contactgegevens van de docent die burgerschap op wil zetten binnen de school doorgegeven aan de onderzoeker.

Bij alle scholen was er vanaf dat punt minimaal één persoon die wilde meewerken aan het onderzoek. Aan deze persoon is toen ook het belang voor het onderzoek aangegeven dat er zowel een schoolleiders als meerdere docenten van dezelfde school geïnterviewd werden. Wanneer er bevestiging was dat ook dat wel zou lukken, is de beschikbaarheid via de mail doorgestuurd en zijn er datums vastgelegd voor de helft van de interviews. Tijdens het bezoeken van de scholen is samen met de respondenten gezocht naar andere eventuele respondenten en zo werd het respondentenaantal completer. Een aantal respondenten was tijdens de bezoeken niet aanwezig en/of onvindbaar en anderen waren niet te bereiken via de mail. Het duurde een paar weken langer dan bij de andere respondenten, maar uiteindelijk is het via-via, met mail of met telefonisch contact toch gelukt om ook afspraken te maken met overige respondenten binnen de school. Enkel bij één school is het via alle mogelijke manieren niet gelukt om nog een docent te vinden die mee kan en wil doen aan het onderzoek. Voor deze school is dus maar één docent geïnterviewd. Uiteindelijk zijn er 12 interviews uitgevoerd. Per school ten minste een directeur, school- of teamleider en ten minste één docent. Hierdoor kon voor elke school de intentie en reactie vastgesteld worden van zowel de school als de docent (als frontlijnwerkers).

Alle respondenten kregen voorafgaand aan het interview het consent form (bijlage 2) waar ze wel of geen toestemming gaven voor het opnemen van het interview en in hoeverre zij en hun uitspraken vernoemd mochten worden in het verslag. Daarbij werd mondeling aangegeven dat het voor het onderzoek niet vereist was om citaten en echte namen te gebruiken. Elke deelnemer heeft echter toestemming gegeven voor het vermelden van citaten. Omdat het de transparantie en nauwkeurigheid van het onderzoek ten goede komt, zijn er citaten gebruikt van de respondenten in de resultaten hoofdstukken.

Verzadiging in de resultaten van de interviews trad op toen voor elke school minstens één schoolleider en één docent was geïnterviewd. Er werden geen tegenstrijdige antwoorden in de interviews van de schoolleiders en docenten gevonden, daardoor is aangenomen dat een extra interview binnen de school te weinig nieuwe en relevante informatie op zou leveren.

Tijdens de interviews komen de beleidsdocumenten van de school die gaan over burgerschap ter sprake. Deze documenten zijn vervolgens op verzoek van de onderzoeker gedeeld, waardoor van elke school naast de interviews ook de beleidsdocumenten meegenomen worden in de analyse van intentie en reactie. Deze documenten waren bij geen enkel van de scholen een eindproduct, maar hierin kan wel worden afgelezen waar de focus, intentie en daadkracht van de school ligt wat betreft huidige en toekomstige plannen voor burgerschaps onderwijs.

4.3 – Dataverwerking en -analyse

De documenten en eventueel websites van de school en het interview met de leidinggevenden en docenten geven samen het antwoord op deelvraag 2 en 3, omdat daarin de intenties in de vorm van reacties, acties en plannen van de frontlijnwerkers te achterhalen zijn. De interpretatie van deze resultaten geeft een antwoord op deelvraag 4 en daarmee de hoofdvraag.

De interviews worden opgenomen en vervolgens letterlijk getranscribeerd. Een stotter, hoest, pauze, stopwoordjes, um's/uh's en onderbrekingen worden vastgelegd, eigenlijk alles wat te horen is op de opname wordt genoteerd. Op deze manier zijn externe invloeden op bepaalde antwoorden toegelicht om de betrouwbaarheid te vergroten (van der Donk, & van Lanen, 2019).

De transcripten zijn gebruikt bij het verwerken van de antwoorden per vraag. De interviews van de schoolleiders en docenten wijken iets van elkaar af, omdat deze personen andere functies bekleden in de school. Per interview is per vraag samengevat wat de kern van het antwoord is. Per school is dit uitgewerkt tot één samenvatting. De verwijzingen naar de interviews bevatten eerst de verwijzing naar de respondent, deze zijn geanonimiseerd en terug te vinden in tabel 1 in paragraaf 4.2.4. Vervolgens wordt de datum van het interview vermeld en het paginanummer van het transcript wanneer er verwezen wordt naar een citaat. De beleidsdocumenten zijn daarna geanalyseerd om de antwoorden uit de interviews te bevestigen of te ontkrachten. Ook zijn de antwoorden en beleidsdocumenten vergeleken met de intenties van de minister. Daarna is bepaald welke handelingsmogelijkheid de frontlijnwerker heeft gekozen. Zo kan worden geconcludeerd of de school als frontlijnwerker handelt in lijn met de intenties van de minister en vervolgens hetzelfde voor de docent als frontlijnwerker.

4.4 – Validiteit en betrouwbaarheid

Door het methodologische onderdeel van het onderzoek zo transparant en gedetailleerd mogelijk te beschrijven is het onderzoek replicerbaar. Dit komt de betrouwbaarheid ten goede (Atkins & Wallace, 2012). Totale transparantie en complete details zijn niet mogelijk, gezien de anonimiteit van de respondenten en de participerende scholen belangrijk is om te bewaken. Bij complete transparantie zou deelname aan het onderzoek een grotere drempel hebben, waardoor het lastig is om geschikte personen zover te krijgen om mee te werken aan het onderzoek. Daarnaast zou bij de wetenschap dat eigen naam en de naam van de school wordt vermeld in het onderzoek, voor aangepaste, terughoudende of zelfs onjuiste antwoorden kunnen zorgen. De antwoorden zouden daarmee de resultaten (deels) onbruikbaar of onwaar maken, waardoor het onderzoek niet valide zou zijn. De anonimiteit geeft de respondenten de vrijheid om vrijuit te spreken, wat de validiteit ten goede komt.

In de interviews is een aantal vragen dubbel, maar op een andere manier, gesteld of herhaald door de interviewer om bevestiging te krijgen van de respondent. Dit heeft als functie om na te gaan in hoeverre de respondent consequent is in zijn of haar antwoorden. Wanneer de antwoorden van de respondent

tegenstrijdig of niet uit te leggen of niet te onderbouwen zijn, schaadt dit de betrouwbaarheid van de antwoorden en daarmee mogelijk de resultaten. De antwoorden moeten in dit geval worden vergeleken met de antwoorden van andere respondenten van dezelfde school om na te gaan welk antwoord betrouwbaar is. Als de betrouwbaarheid van een antwoord te twijfelachtig is, is deze niet meegenomen in de conclusie.

Daarnaast is een semigestructureerd interviewtranscript per groep frontlijnwerkers aangehouden en daarmee zijn de interviews op betrouwbare wijze afgenomen. De vragen zijn zo veel mogelijk gestandaardiseerd met het oog op betrouwbaarheid, maar de gesprekken verlopen per respondent anders en zullen wellicht andere doorvraag-vragen vereisen om een duidelijk antwoord te krijgen waar de onderzoeker een antwoord op wil, weer ten behoeve van de validiteit. In het interviewprotocol zijn daarom aanwijzingen voor de onderzoeker naar in hoeverre een antwoord van een respondent volstaat aan het doel van de vraag. Door deze aanwijzingen zijn de interviews makkelijker te repliceren en zo zijn de interviews betrouwbaar.

Hoofdstuk 5 – Beschrijving resultaten

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van de resultaten van de interviews en beleidsdocumenten gepresenteerd. De vier casussen worden in verschillende paragrafen behandeld. Steeds wordt een beschrijving gegeven van de school, burgerschap na de wet van 2006 op de school, de huidige toestand van burgerschap op de school, de reacties op de wetwijziging van 2021 en de (verwachte) toekomst van burgerschap op de school.

5.1 – Casus 1

Deze school is van oudsher een bijzondere school, maar volgens zowel de schoolleiders, docenten en de website is dit niet meer terug te zien in de lessen en de onderwijsvisie en -opzet. De katholieke achtergrond is alleen nog terug te vinden in het karakteristieke gebouw en dat het vak levensbeschouwing er nog wordt gegeven. De school is gelegen in een stad in het oosten van Nederland.

De schoolleider geeft aan dat er in de school niet zo zeer een hiërarchische sfeer hangt, maar een overlegcultuur waarbij naar consensus gestreefd wordt, gezien het een professionele gemeenschap is. De docenten erkennen dit beeld, maar geven daarbij aan dat het wel vrij bureaucratisch is, waardoor ideeën en (beleids)veranderingen moeizaam en langzaam worden omgezet in uitvoering.

Volgens de schoolleider werd er aan de hand van de wet van 2006 naar burgerschap gekeken als iets wat een plek moet krijgen in de school, maar iets wat scholen eigenlijk vanzelfsprekend hebben, of zouden moeten hebben (School 1.1, 5 juni 2023). De school heeft dan ook geen beleidsverandering ingezet naar aanleiding van de wet van 2006. De docenten van de school waar voor dit onderzoek mee gesproken is, waren dan ook niet op de hoogte van een burgerschapswet uit 2006. Dit is niet door hun opleidingen of school/scholen aan de orde gebracht.

In de lessen van de docenten komt burgerschap nu terug in probleemoplossende discussie bij het vak Nederlands, waarbij maatschappelijke vraagstukken worden gebruikt en bij Duits door veel vergelijkingen te maken tussen Nederlanders en Duitsers. Daarnaast leren de leerlingen in de school respect te hebben voor een ander, omdat dit in elk klaslokaal een vereiste is om les te kunnen geven (Docent 1.3, 9 juni 2023). Ook is er een maatschappelijke stage waarbij het “overigens niet een voorwaarde is deze afgerond te hebben (met een voldoende) om je diploma te halen” (Docent 1.3, 9 juni 2023, p. 15). Docent 1.3 (9 juni 2023) geeft daarbij aan dat de school geen duidelijk voorschriften heeft om met de leerlingen om te gaan die weigeren de stage op zich te nemen, waardoor het een onmogelijk getouwtrek wordt aan deze leerlingen zonder dat de docenten en het ondersteunend personeel aanwijzingen hebben om dit rechtvaardig en eenduidig bij leerlingen af te dwingen.

De school is onderdeel van een scholengemeenschap en binnen die scholengemeenschap is naar aanleiding van de wetwijziging in 2021 een werkgroep burgerschap opgezet met afgevaardigden van elke school. Met deze groep is een visie uitgewerkt en zijn verschillende doelen geformuleerd. De drie hoofdthema's van burgerschap zullen zijn: vrijheid, gelijkheid & solidariteit, identiteit en diversiteit (Beleidsdocument school 1, 2023). Gestreefd wordt naar dat wat de wet voorschrijft: kennis, vaardigheden en houding en aandacht besteden aan onderwerpen als cultuur, kritisch denken, duurzaamheid, internationalisering, sociale ongelijkheid, democratische rechtsstaat (Beleidsdocument school 1, 2023). De scholen gaan dit uiteindelijk zelf vormgeven in hun eigen school. Dit wordt genoemd door de schoolleider en staat ook in het beleidsdocument dat nog in ontwikkeling is: “Op dit moment wordt aan deze eisen [wettelijke opdracht] op de verschillende scholen nog niet voldaan. Vanuit hier [beleidsdocument] moet een vertaalslag komen om ook daadwerkelijk aan de slag te gaan op de scholen” (Beleidsdocument school 1, 2023, p. 7). Naar aanleiding van dit beleidsdocument van de overkoepelende stichting heeft de school de opdracht gekregen om een werkgroep op te richten binnen de eigen school. Binnen de school is duidelijk wie actief worden

binnen deze werkgroep, een visie vastgesteld, een plan om te inventariseren en een plan om op basis van de inventarisatie een plan voor burgerschap op de school te formuleren (School 1.1, 5 juni 2023).

In schooljaar 2023/2024 ontvangt de school de subsidie basisvaardigheden. “Daar zit burgerschap bij, dus moeten we kunnen aantonen en verantwoorden binnen de school hoe burgerschap wordt neergezet in de school, vandaar dat de school een eigen werkgroep heeft voor aankomend schooljaar” (School 1.1, 5 juni 2023, p. 13). Met deze eigen werkgroep geeft de school een aantal docenten de vrijheid om burgerschap (praktisch) in te vullen binnen de kaders die de scholengroep heeft vastgesteld. De docenten zullen starten met een inventarisatie van in hoeverre bepaalde burgerschapsonderdelen al terugkomen in het huidige onderwijs op de school. De schoolleider hoopt “dat dan blijkt dat we eigenlijk al veel doen en er niet allerlei nieuwe dingen bedacht moeten worden” (School 1.1, 5 juni 2023, p. 12). Mocht er volgens de docenten toch behoefte zijn aan meer veranderingen en vernieuwingen, dan staat de school daarvoor open, want “het moet gewoon” door de wet en subsidie nu (School 1.1, 5 juni 2023).

Volgens de schoolleider was een verplichtende wetswijziging voor burgerschap niet per se de behoefte van deze school, want als school ben je altijd al bezig met het vormen van leerlingen tot burgers in een goed functionerende maatschappij (School 1.1, 5 juni 2023). Overigens is de schoolleider “wel oké” met het verplichtende karakter, omdat het anders op bepaalde plekken niet van de grond komt. “Door wettelijke verplichting en daarmee de controle van de inspectie moet het maar gewoon” (School 1.1, 5 juni 2023, p. 10). De wetswijziging betekent voor de schoolleider in eerste instantie “dat ik me bewuster ben van het feit dat wat je wellicht al doet in verschillende vakken, maar nooit op die manier benoemd hebt, dat je dat nu duidelijk in beeld gaat brengen” (School 1.1, 5 juni 2023, p. 5). De wettelijke opdracht is volgens deze omschrijving een praktisch uitvoerbare opdracht. De intentie van de schoolleider is om burgerschap zo goed mogelijk en aantoonbaar te maken binnen de school volgens het beleidsdocument van de overkoepelende stichting en de nieuwe wet. Daarbij “past de visie van burgerschap goed binnen de visie van de scholengemeenschap” (School 1.1, 5 juni 2023, p.10). Afgezien van het beleidsdocument dat nog in ontwikkeling is van de overkoepelende stichting heeft de school nog geen beleid geschreven over burgerschap. Dat wordt pas geschreven wanneer de werkgroep van de school, die aankomend schooljaar pas start, genoeg informatie heeft.

Docenten geven aan dat maatschappelijke ontwikkelingen de wetsvernieuwing wenselijk maakt. Docent 1.2 merkt op dat “we allemaal een beetje gericht op onszelf zijn, dus denk echt wel dat het goed is dat hier nu expliciet meer aandacht voor komt” (5 juni 2023, p. 10) en Docent 1.3 herkent de tegenstellingen die hij ziet op het nieuws ook in het klein in de school: “De poster en vlaggen van de GSA-groep worden bijvoorbeeld weggehaald, dan gaan we in gesprek met leerlingen en de kerk hier verderop om meer begrip voor elkaar te ontwikkelen” (9 juni 2023, p. 11). Docenten zijn het erover eens dat zonder de wet, die burgerschap verplicht, niets verandert en dat met de wet duidelijk aangeeft wat er van de school wordt verwacht. Vanuit de school is het echter op dit moment nog niet duidelijk wat er precies van de docenten wordt verwacht (Docent 1.3, 9 juni 2023). Die uitwerking en vertaalslag moet nog komen.

Voor de toekomst van burgerschap op de school hoopt de schoolleider het volgende: “het zou wel heel mooi zijn als we gewoon kunnen benoemen van: dit is wat we allemaal doen aan burgerschap. Misschien dat we dus bij sommige dingen wat meer nadruk moeten geven, anderen wat meer af moeten zwakken. Geen idee, maar dat er een programma burgerschap is, is het streven” (School 1.1, 5 juni 2023, p. 12). De schoolleider noemt hierbij als voorbeeld projecten, opdrachten of lesonderdelen die moeten worden benadrukt als daarmee burgerschapsonderwijs wordt beoefend. Projecten, opdrachten en lesonderdelen die veel tijd en moeite kosten, maar een doorlopende leerlijn van burgerschapsonderwijs in de weg staan, zullen plaats moeten maken voor meer doordachte projecten, opdrachten en lesonderdelen die deze doorlopende leerlijn mogelijk maken. De uitdaging daarbij is volgens de schoolleider om burgerschap dat nu al een plek heeft in de school naar boven te krijgen. De verwachting is dat in verschillende lessen burgerschap onbewust

al ter sprake komt, maar dat dit nog niet zo genoemd wordt. Aan de werkgroep dan in eerste instantie de taak om het verborgen burgerschap te onthullen (School 1.1, 5 juni 2023).

Docent 1.2 hoopt dat in 2 à 3 jaar een stappenplan en leerdoelen ontwikkeld zijn en lessen en projectweken burgerschap worden gegeven. Waarvoor wel “voldoende tijd moet worden gegeven om het op te zetten, want als dat door de school niet wordt gegeven, kan het zomaar eens niet van de grond komen” (Docent 1.2, 5 juni 2023, p. 14). De andere docent hoopt ook op een vastgesteld en goed gedeeld beleid, maar voegt daaraan toe dat scholing, verplichting en draagvlak noodzakelijk zijn om het waar te maken binnen de school en dat er gewaakt moet worden om het hierop niet stuk te laten lopen. “Mensen willen wel, maar ze willen uitleg, voorbeelden, duidelijkheid. Hoe doen ze het op andere scholen? Wat kan ik ermee? Wat heb ik daaraan?” (Docent 1.3, 9 juni 2023, p. 16). De intentie om burgerschap in hun lessen meer een plek te geven is er: “volgend schooljaar wordt er tijd en mogelijkheid geboden om dit een plek te geven, praktisch en dan heeft het [burgerschap] een kans op duurzaam op de school te bestaan” (Docent 1.2, 5 juni 2023, p. 7).

5.2 – Casus 2

Deze school voorziet leerlingen van openbaar onderwijs en is gelegen in een stad in het oosten van Nederland. Het is een cultuurprofielschool en volgens de schoolleider zie je dat terug in diversiteit en belangstelling voor cultuur op de school, wat het een ideale oefenplaats voor het (be)oefenen van burgerschap maakt (School 2.1, 21 juni 2023). De schoolleider streeft naar een werksfeer waarin met plezier, passie, consensus en eenheid wordt gewerkt, maar erkent dat dit op verschillende momenten nog niet lukt en er een kampengevoel ontstaat. De docenten ervaren dat in veel gevallen deze sfeer wel behaald wordt, door de laagdrempelige communicatie die met iedereen binnen de school mogelijk is. Enkel de communicatie van en naar boven verloopt moeizamer. Dit is te verklaren door de vele wisselingen directeurs en teamleiders, waardoor innovatieve en creatieve voorstellen stagneren.

Van de wet van 2006 was de schoolleider zich niet bewust “misschien via levensbeschouwing en maatschappijleer dat daar wel een beetje ondergebracht werd. Zo’n beetje in de verte, maar niet van moeten we dan school daar wat aan doen? Nee, niet heel duidelijk. Laatste jaren wel” (School 2.1, 21 juni 2023, p. 5). Naar aanleiding van de wet van 2006 is dan ook geen herkenbare beleidsverandering doorgevoerd waarin burgerschap een duidelijke plek krijgt in de school. De docenten waren bewust van burgerschap voordat de wetsvernieuwing werd aangenomen. Meerdere keren in het verleden is een docent bij schoolleiders en/of het bestuur geweest om het belang van burgerschap te onderstrepen en dat het een duidelijk plek zou moeten hebben in de school. “Burgerschap was hier niet ontwikkeld eigenlijk. Er werd hier en daar wel wat aan burgerschap gedaan, maar niet structureel en ook niet doordacht. En toen heb ik dat hier op school een beetje op de kade proberen te zetten” (Docent 2.2, 11 mei 2023, p. 1). Zowel in 2010 als rond 2015 of 2016 is het actief aangekaart, maar “dat is eigenlijk in droge aarde gevallen” (Docent 2.2, 11 mei 2023, p. 2). Dit was volgens alle docenten wel te verklaren door de vele “wisselingen van de wacht” in de vorm van directeurs, schoolleiders en bestuur.

De leerlingen op deze school krijgen het vak filosofie, waar redeneervaardigheden worden geoefend, een ideale samenleving wordt ontworpen en over ethiek wordt geleerd. Daarnaast krijgen ze ook de vakken geschiedenis en maatschappijleer. Bij geschiedenis wordt het belang van democratische waarden aangegeven met actueel nieuws waarmee duidelijk wordt dat een democratie niet vanzelfsprekend is. Het examenprogramma van maatschappijleer sluit aan bij burgerschap, maar op deze school zijn bij het vak maatschappijleer ook onderwerpen betrokken die daar niet in staan, zoals grensoverschrijdend gedrag en mentale gezondheid. Daarnaast heeft de school nog steeds de maatschappelijke stage, waardoor de leerlingen buiten de school participeren. Geen van de docenten heeft na de wetsvernieuwing van 2021 hun lessen of projecten aangepast.

Naar aanleiding van de wetsvernieuwing van 2021 nam een andere docent het voortouw om de schoolleiding te attenderen op de verplichting voor scholen en de noodzaak om het op deze school ook te realiseren. “Ik heb dat op mijn opleiding meegekregen en zelf ook onderzoek gedaan naar burgerschapsonderwijs, dus ik vond het belangrijk dat het op deze school van de grond kwam” (Docent 2.4, 21 mei 2023, p. 8). Van de inhoudelijke wetsvernieuwing zijn de docenten van deze school niet echt te spreken. “Het geeft misschien iets van houvast, maar ik ben zeker niet onder de indruk” (Docent 2.3, 31 mei 2023, p. 10). Voor de docenten op deze school is het vooral een verbetering dat de wet nu een verplichtender karakter heeft, gezien dat de Inspectie van Onderwijs het nu meeneemt in de beoordeling. Hierdoor werd hun verzoek aan de directie eindelijk beantwoord met de toestemming om een professionele leergemeenschap te vormen. “De scholen moeten nu, de directies moeten nu, dus de wet geeft een reden om het te organiseren, om het op te zetten” (Docent 2.3, 31 mei 2023, p. 11).

De schoolleider geeft aan dat naar aanleiding van de wetsvernieuwing van 2021 een professionele leergemeenschap is opgezet, bestaande uit drie docenten. “Die professionele leergemeenschap hebben wij opgezet om van burgerschapsvorming een speerpunt te maken. Hoe kunnen we het opzetten om het echt te implementeren in ons onderwijs? Nou komend jaar gaan we daar mee verder” (School 2.1, 21 juni 2023, p. 6). Van beleidsverandering zal ook pas sprake zijn wanneer volgend schooljaar de professionele leergemeenschap daar een goedgekeurd voorstel van heeft (School 2.1, 21 juni 2023). Volgens de schoolleider is de burgerschapsopdracht door de wetsvernieuwing duidelijker en verplichtender. Het is duidelijk wat de scholen moeten doen, maar “scholen moeten het nog wel concreter maken, maar die ruimte die je daarvoor krijgt is juist fijn” (School 2.1, 21 juni 2023, p. 9). Burgerschap is verplichtender vanwege de wet en dat is terecht, want “zonder duidelijk voorschrift gaat het niet verbeteren” (School 2.1, 21 juni 2023, p. 10).

Het doel is om aankomend schooljaar burgerschap structureel en doordacht op te zetten (Docent 2.2, 11 mei 2023). In het beleidsdocument wordt dat in bullet points geformuleerd als: “inventariseren, draagvlak creëren en werk maken van 21^e-eeuwse vaardigheden, meer vakoverstijgend werken en ons minder te laten leiden door het CSE” (Beleidsdocument school 2, 2022, p. 2). 21^e-eeuwse vaardigheden zijn niet per definitie hetzelfde als burgerschap, of de vaardigheden die onder burgerschap vallen. In het beleidsdocument is daaronder uitgelegd dat 21^e-eeuwse vaardigheden bijvoorbeeld zijn: zelfregulering, communicatievaardigheid, samenwerkingsmentaliteit, mediawijsheid, sociaal-culturele vaardigheden. In de tekst wordt uitgelegd dat dit ook niet de enige vaardigheden zijn die vallen onder burgerschap. Door de uitleg in de tekst is duidelijk dat alle burgerschapsvaardigheden betrokken worden in het plan, maar dat nu nog niet goed en volledig geformuleerd staat in het bestand, omdat het bestand en burgerschapsonderwijs nog aan het begin van ontwikkeling staat op deze school.

De schoolleider wijst erop dat het plan voor burgerschap haalbaar en duurzaam moet worden samengesteld, zodat het enthousiasme er niet (snel) uit verdwijnt en wederom andere dingen prioriteit krijgen. Daarnaast moet er draagvlak zijn: teamleiders, docenten, ondersteunend personeel, leerlingen, maar ook de ouders moeten mee met de opzet van burgerschap. Daar ziet de schoolleider wel een mogelijke drempel in de weg naar een vaste plek voor burgerschap.

De docenten die dit burgerschap moeten gaan opzetten noemen de toekomstplannen met oog op eventuele uitdagingen als volgt:

- Een sterke uitwerking van vakoverstijgende thema's in projecten en lessen. 4 “Ik hoop op een sterkere uitwerking van vakoverstijgende thema's, projecten, lessen... Dat lijkt mij echt fundamenteel, omdat burgerschap speelt zich op heel veel verschillende niveaus af, maar onderwijs en het leren van leerlingen ook. Je krijgt vaak veel betere kruisbestuivingen voor kennisontwikkeling op het moment dat vakken met elkaar in aanraking komen” (Docent 2.3, 31 mei 2023, p. 14).

- Een structureel en doordacht plan en doelen voor burgerschap aansluitend bij wat er nu al is in de school en daarvoor eerst draagvlak creëren. “Mijn collega’s zien het liefst burgerschap als apart vak en vakoverstijgend. Dat is wat mij betreft allemaal echt een brug te ver nu. Omdat die onderwijstijd er niet is. Dat geldt is er niet voor en ik denk dat je dan ook niet alle collega's in de juiste stand krijgt” (Docent 2.2, 11 mei 2023, p. 20).
- Starten met veel onderzoek met 0-metingen in de school, vervolgens draagvlak creëren om vakoverstijgend onderwijs met burgerschap daarin verankerd te realiseren en een duidelijk beleid (Docent 2.4, 21 mei 2023, p. 15).

5.3 – Casus 3

Deze school is van oudsher een bijzondere school, maar volgens zowel de schoolleiders, docenten en de website is dit niet meer terug te zien in de lessen en de onderwijsvisie en -opzet. De school bevindt zich in een dorp. De school onderscheidt zich van de andere scholen, omdat zij nu 3 jaar onderwijzen aan de hand van een compleet nieuw onderwijsconcept. De schoolleider van deze school kwam vijf jaar geleden naar deze school met de opdracht om een nieuw onderwijsconcept te ontwikkelen en vervolgens uit te voeren. Een belangrijk onderdeel van het onderwijsconcept is dat er geen vakken meer worden gegeven, maar dat er in leergebieden wordt gewerkt. “We moeten minder versnippering, we moeten meer samenhang, samenwerkend leren, het moet passen, betekenisvol, voor onderwijs, voor leerlingen en we moeten klaar zijn voor de toekomst” (School 3.1, 22 juni 2023, p. 12). De school zit nog in de transitie van het onderwijsconcept, want alles moet anders: “Van programma tot leermiddelen tot organisatie tot huisvesting tot leraren, gedrag, leerlingen, gedrag, mentoraat.” (Schoolleider 3, 22 juni 2023). In de scholengroep bestaat sinds drie jaar het leergebied burgerschap en in dit leergebied team zitten burgerschapsdocenten die van oorsprong geschiedenis-, levensbeschouwings-, filosofie- en/of maatschappijleerdocenten zijn. Zij werken allemaal nauw samen om het programma van burgerschap een geheel te maken, met een doorlopende leerlijn, een complete inhoud en afstemming onderling. In de onderbouw staat dat na drie al best goed, maar in de bovenbouw zijn er nog wat uitdagingen om daar te komen. De docenten geven daarbij ook wel aan dat de communicatie tussen onderbouw docenten goed verloopt, maar “de communicatielijnen met de bovenbouw lopen nog niet helemaal lekker” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 3). In de bovenbouw is zeker in deze eerste jaren nog sprake van vakken in plaats van leergebieden, maar dat komt omdat de school geen eindexamen van een leergebied kan geven, omdat landelijk examens alleen worden afgenomen in de bekende vakken. Dit bemoeilijkt volgens de docenten de afstemming tussen de onderbouw en bovenbouw en de transitie van de bovenbouw van vak naar leergebied.

Van de wettelijke opdracht van burgerschap was de schoolleider in 2006 al op de hoogte, maar werkte toen op een andere school. Op die school is toen gepoogd om burgerschap als schoolklimaat te laten implementeren door alles en iedereen in de school. “Na 10 jaar ervaring kan ik zeggen dat het niet te organiseren is zo. Ik geloof daar niet in. Ik heb het geprobeerd. Nee, het is trekken aan een dood paard. Je moet wel werken in cultuur van de school, maar als het geen duidelijke eigen plek heeft, verwatert het” (School 3.1, 22 juni 2023, p. 7). De docenten wisten niet van de wet van 2006 af. Al zijn burgerschapsonderwerpen altijd onderdeel geweest van de vakken en lessen die zij eerst gaven, het was nooit een bewuste verwerking van de wettelijke opdracht.

De wet van 2021 was niet de aanleiding tot het ontstaan van het leergebied burgerschap, maar de basis van de wet is dezelfde basis als de basis van het leergebied: het leergebied burgerschap van curriculum.nu. Burgerschap op deze school is georganiseerd voordat de wet in werking trad, maar wel conform de wet. Mede daarom is het beleid na de wetswijziging niet nog aangepast. Volgens de schoolleider zou de wet volledig te herkennen zijn in het leergebied burgerschap. “Die kennis ligt meer bij de ontwikkelde en uitvoerende docenten, maar ik ga ervanuit dat zij het toetsen met de wet”. Over de wet van 2021 is de schoolleider wel duidelijk: mensen moeten zich erin kunnen vinden anders hoor je niet thuis op deze school (School 3.1, 22

juni 2023). Elk jaar worden de leergebieden gemonitord om te onderzoeken wat nog niet goed gaat. Transparantie is daarin nodig voor draagvlak, zodat het nieuwe onderwijsconcept uiteindelijk succesvol kan zijn. Hierin wordt de wet ook meegenomen “Wij als schoolleiding moeten controleren of ons onderwijs aan de wettelijke opdrachten voldoet” (School 3.1, 22 juni 2023, p. 10). De aankomende jaren is het doel om burgerschap te blijven ontwikkelen en wellicht ook een keer een toets te ontwikkelen, maar dan wel een praktische toets, waarin leerlingen veel kennis, vaardigheden en houdingen van burgerschap moeten gebruiken om zichzelf te redden bijvoorbeeld zonder telefoon en geld in een grote stad of zelfs een ander land (School 3.1, 22 juni 2023, p. 18).

De burgerschapsdocenten staan achter de ideologie van het leergebied, maar benadrukken dat burgerschap nog echt in ontwikkeling is. In de basis is het nu nog voornamelijk geschiedenis, maar dan wel met alle burgerschapsonderdelen erin verwerkt. “Het is alleen nog niet helemaal in balans, want levensbeschouwing mag bijvoorbeeld nog meer geïntegreerd worden. De tijdvakken zijn de basis en daar combineren we actualiteit, maatschappij en filosofie mee” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 8). “Als geschiedenisdocent kun je toch snel terugvallen op geschiedenislessen en daarom zijn de leergebiedoverleggen belangrijk. Daarin checken we of we op een lijn zitten en waar verbetering of balans nodig is” (Docent 3.3, 8 juni 2023, p. 6). De docenten waren wel op de hoogte van de burger vormende taak die zij hadden als docenten, maar kunnen dat niet per se naar een wettelijke verplichting herleiden (Docent 3.2, 6 juni 2023). Ook van de wetwijziging van 2021 wisten ze niets af en staan daar eigenlijk wel van te kijken “echt heel stom dat ik denk, oké, we staan burgerschapsonderwijs ontwikkelen... waarom verdiepen we ons niet hierin” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 17). Wanneer de wet de docenten [door de onderzoeker] wordt voorgelegd, herkennen ze de inhoud wel in wat ze met burgerschap doen en nog willen doen. Gezien deze wet zijn de ontwikkelpunten volgens Docent 3.2: meer actualiteit, meer burgerschapsthema's en meer ontwikkeltijd en vervolgens wordt het stimuleren van participatie en het verwezenlijken van een doorlopende leerlijn ook genoemd (6 juni 2023).

De veranderingen zijn het gevolg van het nieuwe onderwijsconcept, niet van de nieuwe wet van 2021. De intentie is er om burgerschap nog veel verder te ontwikkelen en dit ook te meten met de verplichtingen van de wet, bijvoorbeeld de doorlopende leerlijn. Dit is al een doel van het beginnen met leergebieden maar nog een uitdaging om het te behalen met bovenbouwdocenten die naar een centraal examen moeten toewerken. “In de onderbouw staat de doorlopende leerlijn veel duidelijker en is er meer afstemming” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 22). “Extra ontwikkeltijd zou fijn zijn, want de werkdruk is hoog” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 21). Maar de intentie is er zeker: “als je zo zegt van nou, dit is de wet. Nou misschien moeten we daar gewoon nog eens even onze visie van nu naast leggen en kijken van hé zitten daar dan nog hiaten? Moet daar nog iets bij? Misschien wel participatie bijvoorbeeld en de doorlopende leerlijnen, hè?” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 22) en Docent 3.3 sloot zich hierbij aan (8 juni 2023). Bij de creatieve ideeën die dan direct worden geopperd, wordt wel gevreesd dat het geld er uiteindelijk niet voor beschikbaar zal zijn. Daarnaast wijst Docent 3.2 op de hoge werkdruk die de docenten op de school ervaren nu ze zo veel continue moeten veranderen. Docenten kunnen burgerschap niet zomaar naast hun dagelijkse werkzaamheden ontwikkelen en een angst is dat zonder voldoende vrij te maken ontwikkeltijd, burgerschap nooit helemaal zal worden wat het zou kunnen zijn. De schoolleider ziet daarentegen eerder de belemmering komen vanuit de overheid. Zij geeft aan dat de wettelijke verplichting voor burgerschap een goede stap is, maar het is nog niet voldoende om het waar te maken. Deze school is bezig burgerschap een echte plek te geven in de school zodat deze voor iedereen herkenbaar is, maar ze lopen tegen veel hindernissen van de overheid aan, met als voornaamste dat ze uiteindelijk de leerlingen alleen kunnen laten slagen als ze dezelfde landelijke examens doen van voor de wetwijziging wat het lesgeven in leergebieden voor examenklassen bemoeilijkt (School 3.1, 22 juni 2023). Ook zijn er geen hulpmiddelen vanuit de overheid om burgerschapskennis, -vaardigheden en -houdingen te meten of toetsen. Daarnaast is er voor burgerschap specifiek nog geen examinering gedeeld

met de scholen, waardoor de scholen niet weten of dat een vereiste is en of ze deze dan zelf zouden moeten ontwikkelen.

5.4 – Casus 4

Deze school is een openbare school in een dorp in een sterk krimpende regio, waardoor leerlingaantallen elk jaar weer teruglopen. Verder wordt de cultuur op de school omschreven als gemoedelijk, maar ook wel afwachtend. Daarnaast zorgt het teruglopende leerlingaantal ervoor dat het bestaansrecht van de school en de banen van het personeel onder druk komen te staan, wat wel eens effect heeft op hoe het eraan toegaat in de school. Een docent geeft dan ook aan dat er de afgelopen jaren wel gedoe is geweest met de verschillende bestuurders, omdat zij veranderingen wilden doordrukken die (nog) geen draagvlak hadden in de professionele gemeenschap die de school is. Ondanks dat deze school met verschillende dingen aan het worstelen is, geldt de wetsvernieuwing van 2021 ook voor deze school.

De schoolleider was op de hoogte van de wet van 2006, maar weet dat er niets beleidsmatig is ondernomen naar aanleiding van die wet. “Die noodzaak was er niet. Dat wat de wet voorschreef, viel onder dingen die we al deden zoals maatschappelijke stages, goede doelen acties en dergelijke” (School 4.1, 14 juni 2023, p. 4). De wet van 2006 is voor de docent onbekend en was daardoor vrij verbaasd: “dan lopen we dus al 20 jaar achter” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 11). De docent vulde in dat de school zal hebben gedacht: ‘Ach, doen we wel ergens en dus wel goed.’ Dat komt overeen met wat de schoolleider toelicht. Burgerschap wordt door de school wel gezien als een belangrijk onderdeel van onderwijs en de wet van 2021 maakt de opdracht minder vaag en maakt het meer verplicht door de controle van de Inspectie van het Onderwijs. Het verplichtende karakter creëerde op deze school een noodzaak om in ieder geval al iets op papier te hebben voor de Inspectie van het Onderwijs om aan te tonen waar de intenties van burgerschap lagen binnen deze school. Volgens de schoolleider is de nieuwe wet duidelijk doordat het met wat meer woorden is omschreven, waardoor dit document geen uitdaging was om te realiseren voor de school. Vooral nog wordt in dit document alleen gesproken over een inventarisatie van de huidige praktijk, zodat de school op papier heeft welke elementen van burgerschap op de verschillende plekken, vakken en projecten in de school zijn te herkennen. In het plan van aanpak staat: “Secties maken en voelen zich verantwoordelijk voor aspecten van het Burgerschapsonderwijs en formuleren leerdoelen die bij hun curriculum passen” (Beleidsdocument school 4, 2022, p. 1). De onderwerpen in het beleid zijn wel gebaseerd op de wet van 2021.

Ondanks deze inzet op het gebied van beleid kampt deze school met een krimpende regio wat het implementeren van een wettelijke opdracht als burgerschap een grotere uitdaging maakt. De beschikbare middelen lopen samen met het leerlingenaantal terug en de school is daarom vooral bezig met het overeind houden van de school, niet met innoveren op bijvoorbeeld het gebied van burgerschap. “Kijk en als je minder leerlingen hebt, krijg je ook minder geld. En ondanks dat wordt er even plat gezegd allerlei dingen over de schutting gekiept, zoals burgerschap” (School 4, 14 juni 2023, p. 2). Daarnaast heeft de school geen subsidie basisvaardigheden ontvangen. De schoolleider kan niet echt verklaren waarom de school het niet heeft gekregen en vraagt zich af wat een school zou moeten kunnen met enkel eisen en geen hulp.

Van de wet van 2021 was de docent wel op de hoogte en wil daar zelf graag mee aan de slag. Daarvoor is de docent meerdere keren bij de schoolleiding geweest, maar het werd mondjesmaat opgepakt, omdat andere dingen prioriteit kregen. De docent beschouwt de wet van 2021 als duidelijk en is tevreden over het verplichtende karakter: “nu wordt de schoolleiding wakker” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 11). De docent hoopt volgend schooljaar te beginnen met het realiseren van een doorlopende leerlijn, door zicht te krijgen op wat er nu al wordt gedaan. Het is de bedoeling dat de docent het voortouw gaat nemen in de burgerschapsplannen van de school.

In de eigen lessen van de docent komen verschillende burgerschapsthema's langs, zoals het ontstaan van de democratie, de betekenis van een democratie, de zwaktes van een democratie, inclusiviteit, pluriformiteit, de Nederlandse identiteit, kritisch nadenken en klassendiscussies. Ondanks de betrokkenheid en wilskracht geeft de docent toe dat ook hier de druk van roosters, deadlines, examens en beperkte tijd zijn tol eist. De docent heeft geen aanpassingen gedaan aan zijn lessen naar aanleiding van de wetsvernieuwing of beleidsverandering van de school.

De schoolleider geeft aan dat in de nabije toekomst burgerschapsonderwijs of de ontwikkeling ervan een zichtbare plek heeft in de school. De school moet volgens de schoolleider laten zien dat ze burgerschap belangrijk vinden en "gewoon prominent onder project- en actieposters vernoemen, zodat je PR in dit geval over burgerschap wel wat aandacht krijgt" (School 4.1, 14 juni 2023, p. 12). De school zal niet tot veel meer in staat zijn, zeker na het niet ontvangen van de subsidie. De docent ziet de toekomst van burgerschap in de school ongeveer hetzelfde. De docent hoopt dat er samenhang en overeenstemming is over wie, wat, waar en hoe van burgerschap, zodat er aandacht aan wordt besteed in de lessen.

Hoofdstuk 6 – Analyseresultaten

De beschrijvingen uit het vorige hoofdstuk worden in dit hoofdstuk geanalyseerd, waarna een antwoord op deelvraag 2, 3 en 4 geformuleerd kan worden. De resultaten worden per casus uitgewerkt en geïnterpreteerd om de context van de schoolsituatie in acht te kunnen nemen. Per casus wordt dan steeds een onderscheid gemaakt tussen de docenten en de schoolleiders om per niveau een conclusie te kunnen trekken. Vervolgens zullen de conclusies van de schoolleiders samen worden genomen om een antwoord op deelvraag 2 te kunnen formuleren en daarna zal hetzelfde gebeuren voor de conclusies van alle docenten samen voor een antwoord op deelvraag 3. Op basis van de antwoorden op deelvraag 2 en 3 kan een uitspraak worden gedaan over deelvraag 4.

6.1 – Casus 1

Macroniveau

Uit de resultaten van casus 1 komt naar voren dat de school als frontlijnwerker kiest voor de handelingsmogelijkheid ‘volgen’. Dit houdt in dat de school het beleid en de bijhorende intenties van de principaal, de wetgever in dit geval, zo goed mogelijk naleeft. Zij pogen de wet zo goed mogelijk uit te voeren door de wet te concretiseren, zodat burgerschap uiteindelijk past in de school die het is, daar biedt de wet niet voor niks ruimte voor. De intentie van de school is daarmee om het beleid van de wetgever na te volgen en heeft hier ook al een start meegemaakt “want het moet gewoon” (School 1.1, 5 juni 2023). De school ziet de wetswijziging als iets duidelijker, maar vooral veel verplichtender. Gezien dat de inhoud van de nieuwe wet goed aansluit bij de waarden van de school gaf de verplichting geen inhoudelijke weerstand vanuit de school(leiding). De wet van 2006 was voornamelijk te vrijblijvend blijkt bij deze school. Een school moet het voor de inspectie op orde hebben en burgerschap viel daar voor 2021 niet onder, dan is het ook geen prioriteit voor de school. De wet van 2006 was niet onduidelijk volgens de schoolleider, maar was zo’n kleine opdracht dat het in beleid verantwoord kon worden door wat er al werd gedaan op een school, zoals een maatschappelijke stage of een internationaal project. De wetswijziging heeft voor een (aanzet tot) verandering in de school gezorgd, waar nog steeds aan gewerkt wordt. De werkgroep van de school start aankomend schooljaar aan de hand van het beleidsdocument van de overkoepelende stichting welke is gebaseerd op de wet van 2021. Daarom kan worden gesteld dat de school naar verwachting conform de wet zal handelen. De eerste uitdaging zal volgens de schoolleiding bij de geplande inventarisatie zijn, omdat het geen burgerschap heet of onbewust eigenlijk aan burgerschap wordt gedaan. Hierdoor is het ingewikkeld om te bepalen in hoeverre al aan burgerschap wordt gedaan op dit moment. Daarnaast krijgt de school de subsidie basisvaardigheden, waar burgerschap onderdeel van is, wat betekent dat de school hun invulling van burgerschap conform de wet moet verantwoorden. De subsidie geeft de school de extra middelen om veranderingen te bewerkstelligen. Dit vergroot de mogelijkheden die de school heeft om burgerschap te realiseren. De kans dat de beleidsintenties van de wetgever worden gerealiseerd is groot, omdat de school volgend is.

Mesoniveau

De resultaten van de docenten bij casus 1 laten zien dat de docenten kiezen voor de handelingsmogelijkheid ‘volgen’. De docenten zullen burgerschap zo goed mogen uitvoeren conform het beleid van de school en de wet. Burgerschap is nieuw voor de docenten. Elementen van burgerschap komen in hun huidige lessen en projecten sporadisch aan de orde, maar daaraan wordt niet bijzonder aandacht besteed en er zit zeker geen doordachte leerlijn achter. De docenten hebben hun gedrag, lessen en activiteiten nog niet veranderd naar aanleiding van de wet, maar de intentie is er wel om dat volgend schooljaar te bewerkstelligen. Zij zien de minimaatschappij in hun school namelijk steeds individualistischer en minder verdraagzaam worden en zien daarom burgerschap echt als een kans om hier verandering in te brengen. De docenten maken deel uit van de werkgroep van de school die in het aankomende schooljaar van start gaat met inventariseren en

ontwikkelen van burgerschap. Het kader hiervoor is het beleidsdocument van de stichting, maar verdere, specifiekere kaders hebben de docenten nog niet ontvangen van de school. De docenten hebben duidelijke ideeën over wat er met burgerschap gedaan zou kunnen worden en vinden de ruimte die de school (en de wet) hen geeft bevorderend. Dat de docenten eerst niet afwisten van de burgerschapsopdracht en nu burgerschapontwikkelaars zijn gemaakt door de school, geeft aan dat de wet zijn doel om verplichtender te zijn heeft bereikt bij deze docenten (en in eerste instantie hun stichting en school). Docenten maken zich wel zorgen over middelen die nu voldoende lijken, maar wanneer zichtbaar wordt wat daadwerkelijk allemaal gedaan moet worden, de middelen niet voldoende zullen zijn. Middelen zoals bijvoorbeeld tijd of scholing. Daarnaast heerst er volgens de docenten de valkuil om burgerschap te vrijblijvend te maken, dan komt het niet van de grond. Doelen zullen daarom niet vaag, tegenstrijdig of onhaalbaar moeten worden geformuleerd. Hierin moet dan ook het verplichtende karakter van de wet doorschijnen in het beleid van de school. Hiervoor is wel draagvlak vereist. Gezien dat de docenten het mogen gaan ontwikkelen zijn het ook de docenten die moeten waarborgen dat hiervoor gewaakt wordt. De kans dat de beleidsintenties van de school worden gerealiseerd is groot, omdat de docenten volgend zijn.

6.2 – Casus 2

Macroniveau

Uit de resultaten van casus 2 blijkt dat de school als frontlijnwerker kiest voor de handelingsmogelijkheid ‘volgen’. Dit houdt in dat de school het beleid en de bijhorende intenties van de principaal, de wetgever in dit geval, zo goed mogelijk naleeft en de school is daar eigenlijk hun docenten dank voor verschuldigd. Verschillende keren zijn docenten bij de schoolleiding geweest om burgerschap een plek te geven op de school, maar steeds tevergeefs. Burgerschap bleef lange tijd onzichtbaar in de school en in het beleid. Sinds de wetwijziging van 2021 staat de schoolleiding open voor voorstellen van hun werknemers wat betreft burgerschap en krijgt een professionele leergemeenschap de kans om burgerschap op de school te realiseren. Dat geeft aan dat het verplichtende karakter van de wet van 2021 hier het verschil heeft gemaakt. De docenten waren nu namelijk gesterkt door de wetwijziging waar scholen aan moesten voldoen, op werden gecontroleerd door de Inspectie van het Onderwijs en waardoor het verkrijgen van een subsidie mogelijk is. De schoolleider benadrukt dat de subsidie basisvaardigheden, die de school volgend schooljaar ontvangt, meer mogelijkheden geeft in het waarmaken van plannen van de docenten. “Daarmee geven we het een extra boost en gaan we het een gezicht geven ook. Ja, niet meer zomaar een beetje erbij” (School 2.1, 21 juni 2023, p. 6). Er moet daarnaast gezorgd worden voor draagvlak bij alle betrokken actoren. Gebrek aan draagvlak kan burgerschap, zoals de wetgever dat heeft bedoeld, ondermijnen. Desalniettemin is de kans dat de beleidsintenties van de wetgever worden gerealiseerd is groot, omdat de school volgend is.

Mesoniveau

De resultaten van de docenten bij casus 2 laten zien dat de docenten kiezen voor de handelingsmogelijkheid ‘volgen’. De docenten zullen burgerschap zo goed mogelijk uitvoeren conform het beleid van de school en de wet. Het beleid van de school zal namelijk ook gebaseerd zijn op de uitkomsten van de werkgroep waar zij allemaal deel van uitmaken. Burgerschap is niet nieuw voor de docenten en de nieuwe wet begrijpen zij goed. De wet laat veel ruimte, maar dat is voor de docenten geen probleem, want het doel van de wet is duidelijk en sluit aan bij wat de docenten graag willen waarmaken binnen hun school. De ruimte zal worden gebruikt om de bestaande burgerschapsonderdelen in de school in de nieuwe plannen te passen, zodat burgerschap zal aansluiten bij wat de school is en wil zijn. Dit is namelijk ook van groot belang om draagvlak te creëren of behouden voor de uitvoering van burgerschap. De wet van 2021 is de aanleiding en leidraad voor het burgerschap dat zij willen en nu ook mogen gaan creëren.

Het doel is om aankomend schooljaar burgerschap structureel en doordacht op te zetten, maar hoe burgerschap er dan uit zou moeten gaan zien zijn de docenten het nog niet helemaal over eens. Een inventarisatie, wel of niet vakoverstijgend, draagvlak creëren, hier zijn nog geen beslissingen over gemaakt.

“Mijn collega’s zien het liefst burgerschap als apart vak en vakoverstijgend. Dat is wat mij betreft allemaal echt een brug te ver nu. Omdat die onderwijstijd er niet is. Dat geldt is er niet voor en ik denk dat je dan ook niet alle collega's in de juiste stand krijgt” (Docent 2.2, 11 mei 2023, p. 20).

Schroomt niet echt met:

“Ik hoop op een sterkere uitwerking van vakoverstijgende. Thema’s, projecten, lessen... Dat lijkt mij echt fundamenteel, omdat burgerschap speelt zich op heel veel verschillende niveaus af, maar onderwijs en het leren van leerlingen ook. Je krijgt vaak veel betere kruisbestuivingen voor kennisontwikkeling op het moment dat vakken met elkaar in aanraking komen” (Docent 2.3, 31 mei 2023, p. 14).

In het concept van het beleidsdocument van burgerschap wordt daarom nu alles opgenomen: eerst inventariseren en draagvlak creëren, dan pas “werk maken van 21-eeuwse vaardigheden, meer vakoverstijgend werken en ons minder te laten leiden door het CSE” (Beleidsdocument school 2, 2022, p. 2). Daarin komen de beelden van de docenten samen, een compromis als het ware. Doordat er een volgorde is aangebracht aan de verschillende stappen in het burgerschapsplan, wordt het plan naar waarschijnlijkheid haalbaar en duurzaam. De formulering in de samenvatting van het beleidsdocument doet vermoeden dat de “21^e-eeuwse vaardigheden” die genoemd worden hetzelfde zouden betekenen als burgerschapsvaardigheden. In een verdere uitleg is duidelijk aangegeven wat de beschreven “21^e-eeuwse vaardigheden” inhouden en dat daarnaast de andere burgerschapsvaardigheden ook in het plan worden betrokken. Kort lijkt in het document dus een misvatting van burgerschap te staan, maar in de uitleg is te achterhalen dat het enkel een verwarrende benaming is. Om uiteindelijk aan burgerschap te voldoen zoals de wetgever (en de school) dat wenst, zal dit plan dus wel moeten worden aangescherpt en vervolgens aangehouden. De kans dat de beleidsintenties van de school worden gerealiseerd is groot, omdat de docenten volgend zijn.

6.3 – Casus 3

Macroniveau

Uit deze resultaten blijkt dat de school als frontlijnwerker kiest voor de handelingsmogelijkheid ‘volgen’. De school ziet zichzelf namelijk als een voorloper als het gaat over burgerschap zoals de wetgever dit wenst, waardoor de school conform de wet handelt, net enkel naar aanleiding van de wet, maar door een complete vernieuwing van het onderwijsconcept op eigen initiatief. De school had dus al de intentie om te veranderen met betrekking tot burgerschap door te voeren en is dat nog steeds in haar ontwikkelingsproces om zo aan de wet te voldoen. Het verplichtende karakter is in deze school niet echt herkend, maar vooral omdat zij niet verwachten dat de Inspectie van het Onderwijs zou oordelen dat de school niet voldoet aan burgerschap in hoeverre mogelijk was vanaf 2021. De wet is mede daarom ook niet onduidelijk voor de school en past precies in de visie die de school al had op burgerschap. De kans dat de beleidsintenties van de wetgever worden gerealiseerd is groot in deze school, omdat de school volgend is.

Mesoniveau

De docenten handelen naar de handelingsmogelijkheid ‘volgen’, omdat de praktische invulling van burgerschap in hun handen ligt. Zij bewegen binnen de leergebied-kaders die de school handhaaft, maar in het ontwikkelingsproces doen de docenten de aanpassingen en verbeteringen om stapje voor stapje bij het burgerschapsonderwijs te komen dat de school en zij zelf voor ogen heeft: een doorlopende leerlijn waarin alle vakgebieden in balans aanwezig zijn (Docent 3.2, 6 juni 2023). De intentie van de docenten komt

daarmee overeen met de wet. De gedragingen en intenties van de docenten wijzen erop dat zij uiteindelijk de wet conform de intentie van de werkgever en de wetgever zullen vervullen. Docenten vrezen wel voor de middelen (ontwikkeltijd, geld) die misschien uiteindelijk tekort gaan schieten, waardoor burgerschap niet ontwikkeld kan worden zoals gehoopt. Desalniettemin is de kans dat de beleidsintenties van de school worden gerealiseerd is groot, omdat de docenten volgend zijn.

6.4 – Casus 4

Macroniveau

De school als frontlijnwerker kiest voor de handelingsmogelijkheid ‘niet-volgen’. Zij hebben niet de intentie om daadwerkelijk te veranderen, maar om beleid zo te (her)schrijven dat bestaande onderwerpen, lessen en activiteiten worden toegeschreven aan burgerschap. Zo lijkt in het beleid van de toekomst de intenties van de wetgever nagestreefd te worden, maar vraagt de school geen verandering van de school, de docenten of de leerlingen.

De reactie van de school lijkt op de reactie die de school ook had op de wet uit 2006. In 2006: “Die noodzaak [om meer burgerschap te implementeren] was er niet. Dat wat de wet voorschreef, viel onder dingen die we al deden allerlei maatschappelijke stages, goede doelen acties en dergelijke” (School 4.1, 14 juni 2023, p. 4). In dit antwoord is de aanleiding van de wetsvernieuwing 2021 te herleiden: de opdracht van 2006 was te vaag en niet verplicht genoeg en was daarom niet tot amper zichtbaar in de scholen en behaalde niet de intenties van de wetgever.

Alhoewel de wet van 2021 verplichtender is, leidt dat bij deze school niet tot de gewenste effecten. Het enige wat mogelijk is voor de school het doorvoeren van beperkte veranderingen in de praktijk. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de teruglopende middelen die de school tot zijn beschikking heeft door het teruglopende leerlingaantal en het niet ontvangen van de subsidie ‘basisvaardigheden’. Door de beperkte middelen hoopt de school aan de hand van een inventarisatie aan te tonen waar burgerschap al voorkomt in de school. De intentie is daarmee om een schijnverandering in het beleid aan te brengen, niet daadwerkelijk nieuwe dingen doen en absoluut geen vak toevoegen, maar aan bestaande onderwerpen en activiteiten de naam burgerschap geven. Dit is terug te lezen in het beleidsdocument van de school waarin als plan van aanpak alleen staat: “Secties maken en voelen zich verantwoordelijk voor aspecten van het Burgerschapsonderwijs en formuleren leerdoelen die bij hun curriculum passen” (Beleidsdocument school 4, 2022, p. 1). De onderwerpen in het beleid zijn wel gebaseerd op de wet van 2021. De school moet enkel laten zien dat ze burgerschap belangrijk vinden en burgerschap “gewoon prominent onder project- en actieposters vernoemen, zodat je PR in dit geval over burgerschap wel wat aandacht krijgt” (School 4.1, 14 juni 2023, p. 12).

Het moet er vooral gaan uitzien alsof de school aan burgerschap doet, vooral ook voor de Inspectie van het Onderwijs, nu zij daar op gaan controleren. Terwijl er maar weinig plannen zijn om in de praktijk werkelijke veranderingen aan te brengen in de school om burgerschap te stimuleren in een samenhangend geheel. Het grootste verschil met de wet van 2006 in deze school zal zijn dat er nu wel beleid wordt geschreven over burgerschap, maar dat is niet in lijn met de intenties van de wetgever. De wet is verplichtender, maar heeft niet het gewenste effect op deze school. De kans dat de beleidsintenties van de wetgever worden gerealiseerd is klein, omdat de school niet-volgend is.

Mesoniveau

De docent sluit zich aan bij de plannen van de schoolleiding en kiest dus voor de handelingsmogelijkheid ‘volgen’. Ondanks dat de docent niet van de wet van 2006 afwist, wilde de docent al langer meer burgerschap in de school brengen. Naar aanleiding van de wet van 2021 werd dit pas opgepakt door de school en mocht de docent meedenken in hoe burgerschap dan een plek zou kunnen krijgen in de school. Van de wet van

2021 is vanuit de docent van deze school dus vooral te zeggen dat de wet verplichtender is, waardoor wel iets met burgerschap moet. Het bescheiden beleid dat de school voorschrijft is gemaakt in samenwerking met de docent en de docent staat er daarom achter. De kans dat de beleidsintenties van de school worden gerealiseerd zijn groot, omdat docent volgend is, maar omdat de school als frontlijnwerker niet-volgend is, is de kans dat de beleidsintenties van de wetgever de gewenste doorwerking hebben in deze school klein. Dat kan geen onwil genoemd worden, maar is een van de uitdagingen waar veel frontlijnwerkers mee te maken krijgen: beperkte middelen en een scheve vraag-aanbodverhouding. Het is dus niet zozeer en kwestie van niet willen, maar vooral van niet kunnen.

6.5 – Antwoord deelvraag 2

Aan de hand van de resultaten van de interviews en de beleidsdocumenten kan een antwoord worden geformuleerd op de tweede deelvraag van dit onderzoek:

‘Wat is de intentie van de school met burgerschapsonderwijs en hoe is dat uitgewerkt/ingericht?’

Met de wetwijziging van 2021 werd voor scholen duidelijk dat burgerschap een duidelijkere, meer zichtbare plek moet krijgen binnen het onderwijs. Het verplichtende karakter van de wetsvernieuwing is overgekomen bij de scholen en zorgt voor verschillende soorten verandering binnen scholen. Burgerschap is echter niet het enige dat scholen moeten doen en veel scholen ervaren daardoor veel druk. Acute problemen als tekorten, krimp en teruglopende middelen hebben voor de scholen prioriteit, maar door de wettelijke verplichting ziet elke school wel in dat er aandacht moet zijn voor burgerschap. De intentie van de scholen is daarmee om zo goed als mogelijk aan de voorwaarden van de wet te voldoen. De manieren waarop scholen dat uitwerken en inrichten verschilt per school. Dat is afhankelijk van het onderwijsconcept, recente grote veranderingen, acute problemen, beschikbaarheid van personeel en als voornaamste: beschikbare middelen. Elke school heeft wel een groep personeel die verantwoordelijk is gemaakt voor burgerschap en de uitwerking hiervan.

De school in casus 3 is de enige school die vóór de wetwijziging burgerschap al een prominente plek heeft gegeven binnen de school. De school heeft een helemaal nieuw onderwijsconcept ontwikkeld, waarmee alles in de school werd aangepast om dit nieuwe concept te realiseren. Burgerschap werd een leergebied waarin geschiedenis, maatschappijleer, levensbeschouwing en filosofie zijn ondergebracht. De school onderwijst dit schooljaar voor het derde jaar onder dit onderwijsconcept. Gezien de vele veranderingen die hieraan te pas komen, krijgen de docenten nog veel meer jaren om dit onderwijzen aan de hand van leergebieden te perfectioneren. Burgerschap is dus ook op deze school nog geen afgerond project, maar nog in ontwikkeling. Door het omgooien van het onderwijsconcept kunnen zij als een van de eerste scholen wel al burgerschapsonderdelen meten met de wet van 2021. Alhoewel het daar niet op gebaseerd is, belichaamt het leergebied de intentie om te voldoen aan de wet van 2021.

De andere drie scholen hebben in de afgelopen jaren hun onderwijsconcept niet veranderd op een schaal dat de school in casus 3 wel heeft gedaan. Burgerschap is bij de andere scholen dan ook nog veel meer aan het begin van de ontwikkeling. Alle scholen kampen met problemen zoals eerder genoemd: tekorten, verzuim, krimp en teruglopende middelen. De scholen weten van de verplichting om aan burgerschap te doen, maar met alleen een verplichting en zonder assistentie al burgerschap niet tot daadwerkelijke verandering in de school kunnen plaatsvinden. Een school wil in principe wel veranderen en zal in beleid wel burgerschap gaan omschrijven, maar dat zal zich uiten in een voornamelijk symbolische actie/beleid, waarin alleen (bestaande) onderwerpen en activiteiten worden toegeschreven aan burgerschap. “Het heeft nu nog niet de naam burgerschap, maar straks wel” (Schoolleider 4, 14 juni 2023). Scholen zijn welwillend maar kunnen niet vanuit zichzelf tijd, mensen en geld vrijmaken voor de ontwikkeling van burgerschap, wat leidt tot meer symbolische actie dan daadwerkelijke verandering.

De scholen in casus 1 en 2 hebben wel de assistentie gekregen om aan de landelijke verplichting te kunnen voldoen, waardoor zij meer kunnen inzetten op daadwerkelijke verandering. Zij hebben namelijk de subsidie basisvaardigheden ontvangen. Volgens artikel 3:2 van de Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden voor scholen 2023 (Stct. 2023, 9393) is de subsidie voor scholen die ondersteuning nodig hebben bij het verbeteren van basisvaardigheden van hun leerlingen. De basisvaardigheden zijn taal, rekenen/wiskunde, en burgerschap of digitale geletterdheid. De subsidie geeft de scholen de mogelijkheden om burgerschap waardig, volledig en passend op te zetten binnen de school, maar tegelijkertijd ook moet er verantwoording afgelegd worden wat er met de subsidie is gedaan. De scholen die deze subsidie ontvangen moeten aankomend schooljaar aantoonbaar burgerschap implementeren. In dit geval kiezen de scholen dan voor de handelingsmogelijkheid volgen van het beleid van de wetgever, omdat zij daar nu de verplichting en de middelen voor hebben en ook de verantwoording voor moeten afleggen. Zij willen het beleid van de wetgever zo goed mogelijk proberen uit te voeren.

Bij de selectie van scholen is een onderscheid gemaakt tussen scholen in dorpen of steden en met bijzonder of openbaar onderwijs. Dit onderscheid zorgt voor variatie, wat de generaliseerbaarheid van het onderzoek ten goede komt. Daarnaast zou het onderscheid ook een indicatie kunnen geven voor een relevant onderscheid in hoe burgerschap wordt ontvangen, behandeld en geïmplementeerd. Er zijn geen grote of relevante verschillen tussen de scholen en/of docenten gevonden, waardoor er aan de hand van dit onderzoek geen reden is om te vermoeden dat de ligging (dorp of stad) of het soort onderwijs (bijzonder of openbaar) de implementatie van burgerschapsonderwijs beïnvloedt.

6.6 – Antwoord deelvraag 3

Aan de hand van de resultaten van de interviews en de beleidsdocumenten kan ook een antwoord worden geformuleerd op de derde deelvraag van dit onderzoek:

‘Wat is de intentie van docenten met burgerschapsonderwijs en hoe is dat uitgewerkt/ingericht?’

Docenten hebben over het algemeen de intentie om burgerschap een volwaardig deel te laten worden of zijn van het onderwijs binnen de school, maar volgen daarbij wel altijd de school in de keuzes die ze maken en dingen die ze mogelijk maken. De docenten handelen in alle gevallen binnen de kaders die de school stelt. Tot op het heden heeft daarom ook geen van de docenten hun lessen aangepast naar aanleiding van de wet van 2021 door meer burgerschap te implementeren. Bij wat onduidelijkheid over die kaders gaan de docenten in gesprek met de school(leiding), ze gaan niet zelf en onafhankelijk aan de slag. Het maximale wat ze doen is de schoolleiding aansporen om in actie te komen, mogelijkheden voor te leggen en te motiveren om kaders te stellen. De afhankelijkheid van de docent aan de school maakt de docent in sommige gevallen beperkter in mogelijkheden. Een docent wil bijvoorbeeld graag burgerschap opzetten in de school, maar de school handelt enkel symbolisch vanwege andere dingen die meer acute actie van de school vereisen. De docent handelt dan wel binnen de kaders die de school aangeeft, maar door het niet-volgen van wat de school doet, zal ook de docent geen daadwerkelijke verandering kunnen bewerkstelligen.

Wanneer een school open staat voor het faciliteren en ondersteunen van het ontwikkelen van burgerschapsonderwijs door daadwerkelijke verandering, zowel beleidsmatig als praktisch, hebben de docenten de mogelijkheid om burgerschap te ontwikkelen. Je ziet wel verschillen tussen de docenten: de een beweegt duidelijk binnen de kaders die de school opstelt, anderen zijn erg proactief en soms zelfs initiatiefnemers of ontwikkelaars van burgerschap op hun school. Wanneer de school hen de mogelijkheid geeft, hebben deze docenten de intentie om daadwerkelijke verandering in burgerschapsonderwijs aan te brengen of het op te zetten.

Burgerschap ontwikkelen pakken de docenten in overleg met de schoolleiding aan door eerst een nauwkeurige inventarisatie te maken van wat er op de school plaatsvindt, wat onder burgerschap zou kunnen

vallen. Aan de hand van deze inventarisatie kan worden bepaald wat de school en de docenten nodig hebben om burgerschap zo te ontwikkelen dat het in lijn is met alle aspecten van de wet. Voor de docenten is daarbij de grootste uitdaging om burgerschap zo te organiseren dat het samenhangend is en gedragen wordt in de schoolcultuur. Een van de belangrijkste factoren daarvoor is draagvlak. Het andere personeel van de school welke geen burgerschap aan het ontwikkelen zijn, horen ook bij de schoolcultuur en moeten ook meewerken om burgerschap samenhangend te maken. Deze medewerking wordt mede bepaald door ervaren of verwachte capaciteiten die de docenten hebben, maar ook wederom de tijd en middelen die zij beschikbaar hebben. Tot een meer concretere uitwerking dan deze eerste stappen zijn de scholen nog niet gekomen. De inventarisatie en het draagvlak zullen uiteindelijk bepalen wat concrete, praktische plannen worden op de school.

6.7 – Antwoord deelvraag 4

Aan de hand van de resultaten van de interviews, beleidsdocumenten en antwoorden op bovenstaande deelvragen kan ook een antwoord worden geformuleerd op de vierde deelvraag van dit onderzoek:

‘Leidt de inrichting/uitwerking van het burgerschapsonderwijs door leidinggevend en docenten tot het bereiken van de door de overheid gestelde doelen?’

Binnen elke casus geldt dat de doorwerking van het beleid van de wetgever afhankelijk is van de gekozen handelingsmogelijkheid van zowel de school als de docenten als frontlijnwerkers. Om tot een conclusie te komen als een antwoord op deze deelvraag worden alle casussen samen in een overzicht weergegeven. In tabel 2 worden de handelingsmogelijkheden (volgen en niet-volgen) gepresenteerd tegenover de casussen verdeeld in school en docent(en).

		Strategie	
		Volgen	Niet-volgen
Casus 1	School	X	
	Docent(en)	X	
Casus 2	School	X	
	Docent(en)	X	
Casus 3	School	X	
	Docent(en)	X	
Casus 4	School		X
	Docent(en)	X	

Tabel 2: Overzicht resultaten

In de tabel is duidelijk te zien dat bijna elke school als frontlijnwerker het beleid van de wetgever onderschrijft en zal proberen te implementeren. Elke docent als frontlijnwerker kiest ervoor om het beleid (geschreven en ongeschreven) van de school over te nemen, te volgen en te implementeren. Hieruit kan worden afgeleid dat de kans groot is dat de uitwerking van burgerschapsonderwijs bij drie van de vier casussen leidt tot het bereiken van de door de overheid gestelde doelen.

In drie van de vier casussen volgt namelijk de school het beleid van de wetgever zo goed mogelijk na en vervolgens volgt ook de docent het beleid van de school. In casus 3 is er sprake van een wijziging van het complete onderwijsconcept van de school één jaar voordat de wetswijziging burgerschap ingaat. Burgerschap werd al meegenomen in dit concept en wordt net als de andere onderdelen van dit concept nog steeds elk jaar verbeterd. Burgerschap wordt op deze school sinds 2021 ook al aan de nieuwe wet getoetst. Hierdoor is deze school een voorloper tussen kunnen noemen wat betreft burgerschapsimplementatie in hun onderwijs, omdat hun nieuwe onderwijsconcept zich daar heel goed voor leent en de hele school in ontwikkeling is waardoor veel mogelijk is. De scholen van casus 1 en 2 laten een trage implementatie zien en staan nog aan het begin van de ontwikkeling van burgerschap twee jaar nadat

de wetsvernieuwing inging. De scholen beginnen aankomend schooljaar pas met een werkgroep die burgerschap moet gaan ontwikkelen binnen de school. Er wordt daarom wel verwacht dat de doelen van de wetgever nog enkele jaren nodig hebben om vervuld te worden. Dat is mede te verklaren door de subsidie basisvaardigheden die deze scholen pas aankomend schooljaar krijgen, waarmee ze de middelen kunnen verkrijgen om onder andere burgerschap te realiseren.

In casus vier bleek dat de school geen subsidie basisvaardigheden gaat ontvangen aankomend schooljaar. Daarnaast zorgt het teruglopende leerlingaantal ook in minder geld wat de school kan besteden. Een minimale opzet van burgerschap wordt wel ingezet om aan de Inspectie van het Onderwijs te kunnen laten zien. Een complete, samenhangende en praktische verandering vereist veel middelen, die de school door teruglopende of gemiste fondsen niet heeft.

In paragraaf 3.2.2 worden verschillende factoren omschreven die het handelen van een frontlijnwerker kunnen beïnvloeden. In alle casussen komt duidelijk naar voren dat de beschikbare middelen zeer bepalend zijn in de keuze om te volgen of niet te volgen. In dit geval wordt met middelen vooral geld en tijd bedoeld. Voor de scholen om de burgerschapsontwikkelaars van de school ontwikkeltijd te kunnen geven en te investeren in de nodige veranderingen die uiteindelijk nodig blijken te zijn om burgerschap een plek te geven in de school. De docenten hebben deze middelen van de school nodig om de juiste scholing uit te kunnen kiezen bijvoorbeeld. In casus 4 heeft de school om deze reden naar waarschijnlijkheid niet de middelen om burgerschap op te zetten naar de gewenste doelen van de wetgever. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de vraag-aanbodverhouding die de wetsvernieuwing met zich meebrengt scheef is. De wetgever verplicht scholen om aan burgerschap te doen, maar heeft niet voor alle scholen een subsidie, oftewel de vraag is groter dan het aanbod.

Daarnaast wordt vrijwel in elke casus ook nog de volgende twee factoren als bepalend verwacht voor de uiteindelijke uitwerking van burgerschap in de toekomst: een duidelijk en eenduidig beleid en het wel of niet overeenkomen van persoonlijke en collectieve opvattingen. Tijdens de gesprekken over het ontwikkelen van burgerschap in de nabije toekomst spraken veel respondenten over een bepaalde eenheid in de school die aanwezig moest zijn. Wanneer het door de hele school en alle betrokken actoren gedragen wordt, dan heeft het de meeste kans op slagen. Het tegenovergestelde is ook waar: bij veel weerstand, heeft burgerschap weinig kans op slagen. Draagvlak ontstaat wanneer de persoonlijke voorkeuren overeenkomen met de collectieve voorkeuren wat betreft de implementatie van burgerschap. Omdat de respondenten hier bewust van zijn, nemen zij met het ontwikkelen steeds ook de belangen van de andere betrokkenen mee. De uitwerking van burgerschap moet op de school een soort compromis zijn, waarmee de doelen van burgerschap worden behaald, maar er niet regelrecht tegen voorkeuren en principes van anderen in wordt gegaan. Om dit te kunnen bewerkstelligen en vol te houden wordt in elke casus het belang van duidelijk en eenduidig beleid aangegeven. Dit heeft als gevolg dat iedereen binnen de organisatie weet waar ze aan toe zijn en allen naar hetzelfde doel toewerken.

Wat opvalt in het onderzoek is dat schoolleiding en docenten vaak op een lijn zitten met betrekking tot burgerschapsinhoud en -implementatie. Dit duidt erop dat in de meeste gevallen de persoonlijke voorkeuren en opvattingen overeenkomen met de collectieve voorkeuren en opvattingen, wat duidt op draagvlak. Het verschilde per casus wel wie de initiatiefnemer was, maar gezien de overeenkomsten en de intenties om te volgen is het waarschijnlijk dat bij de meeste scholen draagvlak is voor de beleidsimplementatie van burgerschap.

Hoofdstuk 7 – Conclusie en discussie

7.1 – Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: “Leidt het door de wetgever vastgestelde beleid uit 2021 op het gebied van het burgerschapsonderwijs in het Nederlandse voortgezet onderwijs tot de door de wetgever beoogde resultaten?” De beoogde resultaten van de wetgever met de wetsvernieuwing van 2021 waren om een duidelijkere en verplichtendere wet te realiseren, waardoor scholen zowel in beleid als in praktijk burgerschap zouden ontwikkelen. Om te kunnen voorspellen of deze resultaten behaald zullen worden is een kwalitatief onderzoek in de vorm van een multiple-case studie uitgevoerd bij vier verschillende scholen.

De schoolleiders geven een beeld van hoe de wetsvernieuwing is ontvangen bij de school als organisatie, waaruit kan worden afgeleid of de school (naar waarschijnlijkheid) het beleid van de wetgever volgt of niet. Uit de interviews met de schoolleiders blijkt dat de wet van 2021 duidelijker en verplichtender is, voornamelijk omdat de Inspectie van het Onderwijs burgerschap nu ook mee zal nemen in inspecties. Een school had drie jaar geleden een nieuw onderwijsconcept geïntroduceerd, waarbij burgerschap al een aanzienlijk deel heeft. Gezien de omvang van deze verandering heeft ook deze school nog wel een aantal jaar nodig om het onderwijsconcept, inclusief burgerschap, naar tevredenheid te ontwikkelen. De school is bezig met het implementeren van burgerschapsonderwijs dat in lijn is met de nieuwe wet en kiest daarmee dus voor de handelingsmogelijkheid ‘volgen’. Deze school is echter wel een uitzondering op de andere scholen die ‘volgen’, omdat het een voorloper is door het onderwijsconcept dat compleet vernieuwd is, maar valt in dit onderzoek onder dezelfde noemer van handelingsmogelijkheden: ‘volgen’. De andere drie scholen staan aan het begin van de ontwikkeling van burgerschap en gaan aankomend schooljaar pas echt beginnen met een werkgroep die burgerschap op de school moet gaan realiseren. Elke school heeft daarvoor mensen en een beleidsstuk om aan te tonen dat ze burgerschap serieus nemen. Een cruciaal verschil tussen deze drie scholen is het feit of zij voldoende beschikbare middelen hebben/kunnen veroorloven. Twee van deze scholen ontvangen aankomend schooljaar de subsidie basisvaardigheden die onder andere kan worden ingezet voor de ontwikkeling van burgerschap. De school die deze subsidie niet ontvangt, bevindt zich (ook nog) in een krimpgebied waardoor het leerlingaantal, en de daaraan gekoppelde inkomsten, terugloopt. Dit is de belangrijkste reden waarom het voor deze school (casus 4) in deze omstandigheden niet lukt om de wetgever te volgen, waardoor het beleid van de wetgever bij deze school vooralsnog niet zal beklijven. De andere scholen hebben wel de beschikbare middelen en ervaren de nieuwe wet als duidelijk en voornamelijk verplichtend, waardoor bij drie van de vier scholen de kans groot is dat het burgerschapsbeleid en -implementatie in lijn met de wet van 2021 zal worden ingevoerd (en de intenties ervan).

De docenten volgen bij elk van de casussen het beleid van de school. In casus 4 volgt de school het beleid van de wetgever niet na en de docent volgt het beleid van de school wel. De uitvoering van de docent zal daarom niet kunnen leiden tot het behalen van de beleidsintenties van de wetgever. Ook in de andere casussen volgen de docenten het beleid van de school. Het verschil hierbij is dat het beleid van deze scholen wel in lijn is met de intenties van de wetgever. Schoolleiders en docenten geven daarbij aan dat duidelijk en eenduidig beleid cruciaal is om burgerschap duurzaam op een school te implementeren en te handhaven. Daarnaast moet de implementatie van burgerschap voldoende aansluiten bij de persoonlijke voorkeuren van de schoolleiders en docenten zodat er voldoende draagvlak is. Doordat de docenten de school volgen en deze scholen ook de wetgever volgen, is het waarschijnlijk dat de wetsvernieuwing bij deze drie casussen tot de door de wetgever beoogde resultaten zal leiden.

De wetswijziging van 2021 heeft gezorgd voor meer bewustwording. Het heeft eraan bijgedragen dat scholen, en docenten, het belang van burgerschapsonderwijs intensiever gingen onderschrijven, vooral ook door het verplichtende karakter ervan en het gegeven dat de Inspectie van het Onderwijs de implementatie

meeneemt in hun beoordelingen. Men kan zich over het algemeen ook vinden in de wetwijziging, in ieder geval waar het gaat om de uitgangspunten. De intentie bij school en docent om aan de wet te voldoen, en daarvoor ook stappen te willen zetten (behalve als dat al is gebeurd), lijkt grotendeels aanwezig. Dat wil nog niet zeggen dat deze intenties van de school en docent al praktijk zijn geworden. Zelfs binnen bepaalde lessen waarin dit al mogelijk was, komen burgerschapsonderdelen niet of nauwelijks voorbij. Het valt nog te bezien of dit de aankomende jaren wel zal gebeuren. Uit dit onderzoek is gebleken dat door het volgzaam karakter van school en docent het erop lijkt dat de beleidsintenties van de wetgever (grotendeels) zullen worden gerealiseerd, maar tegelijkertijd worden er knelpunten genoemd (gebrek aan middelen, draagvlak, duidelijk en eenduidig beleid en benodigde capaciteiten) die volwaardig burgerschapsonderwijs in de weg kunnen staan. De vierde casus is daarvan het meest in het oog springende voorbeeld. Door teruglopende middelen wordt daar de prioriteit aan andere zaken gegeven. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de wil bij scholen en docenten aanwezig is om burgerschapsonderwijs in lijn met de intenties van de wetgever te realiseren, maar feitelijk is er nog weinig écht gedaan. School 3 is daarop een uitzondering. Hier werden veranderingen al doorgevoerd voordat de wetsvernieuwing in werking trad. Deze veranderingen lenen zich zeer voor een goede implementatie van burgerschapsonderwijs zoals de wetgever dat voorschrijft, maar ook op deze school zal dat nog moeten blijken hoe volledig en daadwerkelijk aan de opdracht wordt voldaan. Er kan dus niet met zekerheid vast worden gesteld dat de beleidsintenties van de wetgever behaald zullen worden, omdat nog onduidelijk is in hoeverre de plannen en intenties van scholen en docenten daadwerkelijk worden omgezet in de praktijk. Deze laatste vertaalslag moet nog gemaakt worden.

7.2 – Discussie

Interpretatie resultaten

Hoe kan deze kleine wettekst nou meer duidelijkheid geven aan scholen om zo'n groot onderwerp te integreren in de hele school? De beleidsimplementatieliteratuur over de frontlijnwerkers geeft daarnaast de boodschap dat elke frontlijnwerker een bepaalde keuzevrijheid heeft en daardoor niet altijd kan worden verwacht dat een frontlijnwerker in lijn met het beleid handelt. De verwachting was daardoor dat in meerdere casussen gevonden zou worden dat ofwel de school(leader) of de docent(en) niet het beleid van hun principaal zou volgen, waardoor de beleidsintenties van de wetgever niet zullen worden behaald. Dat in de meeste casussen kan worden gezegd dat de beleidsintenties kans van slagen hebben, is te verklaren door het verplichtende karakter van de wet, wat betekent dat de scholen door de Inspectie van het Onderwijs nu ook gecontroleerd worden op hun burgerschapsonderwijs. Daarnaast blijkt in de praktijk dat scholen en docenten ervaren dat burgerschap van belang is en door middel van de nieuwe wet is deze verborgen belangstelling aan het licht gebracht. Ook een belangrijke factor zijn de beschikbare middelen om de beleidsveranderingen succesvol te implementeren. De subsidie basisvaardigheden is daar een duidelijke indicator van. Tegelijkertijd wordt werkdruk genoemd als een mogelijk belemmerende factor. Uit het onderzoek komt een positiever beeld dan verwacht, maar dat kan ook komen doordat er voornamelijk nog over plannen en intenties wordt gesproken en nog minder over de daadwerkelijke uitvoering van burgerschapsonderwijs. Met de resultaten is wel aangetoond dat scholen en docenten in lijn met de intenties van de wetgever zullen handelen, wanneer de genoemde knelpunten worden overwonnen.

Beperkingen

Binnen het onderzoek zijn verschillende beperkingen geïdentificeerd die de resultaten kunnen beïnvloeden. Een beperking van dit onderzoek is een mogelijke selectie bias, omdat de omvang van de steekproef beperkt is en de respondenten gedeeltelijke geselecteerd zijn op basis van hun bereidheid tot deelname aan het onderzoek. In het onderzoeksplan wordt genoemd dat per casus één schoolleider en twee à drie docenten worden geïnterviewd. Uiteindelijk is maar bij een casus drie docenten betrokken, bij twee casussen twee docenten en bij één casus is maar één docent gesproken. Alle docenten die zijn geïnterviewd zijn bezig met burgerschapsonderwijs en/of geven les in een vak dat erg aansluit bij burgerschap. Het is daardoor

aannemelijker dat deze docenten voorstanders zijn van burgerschapsonderwijs. Burgerschap moet volgens de wet in de hele school leven, als een schoolcultuur. Dit betekent dat docenten waarbij burgerschap niet per se aansluit bij hun vak, ook achter burgerschap moeten staan. Deze docenten hebben ook weer eigen voorkeuren, (verwachte) capaciteiten en intenties, welke kunnen afwijken van de docenten in het onderzoek, waardoor meer weerstand voor burgerschapsonderwijs zou kunnen ontstaan dan verwacht wordt vanuit het onderzoek. Deze verschillen zijn nog niet meegenomen in het onderzoek, alhoewel er wel is genoemd dat draagvlak een cruciale factor is voor het slagen van de implementatie van burgerschap. De mogelijke selectie bias kan resulteren in potentiële onderrepresentatie van bepaalde subgroepen (schoolleiders en/of docenten), wat kan leiden tot een vertekend beeld bij een generalisatie (Bouter, van Dongen & Zielhuis, 2005). De standpunten, ervaringen en intenties van deze subgroepen kunnen mogelijk afwijken van die van de huidige respondenten. Dit heeft het potentieel om de externe validiteit van het onderzoek negatief te beïnvloeden, dat wil zeggen, de mate waarin de resultaten generaliseerbaar zijn naar de bredere populatie (Bouter et al., 2005). Wel maken de resultaten en conclusies uit dit onderzoek het huidige burgerschapsonderwijs praktisch en inzichtelijk, waar ook scholen die niet zijn meegenomen in het onderzoek veel aan kunnen hebben. Het onderzoek is zo transparant als mogelijk uitgevoerd, zodat scholen hun eigen situaties naast die van de scholen uit het onderzoek kunnen leggen en daaruit leren welke factoren zij aandacht kunnen besteden.

Ook is in het onderzoek gepoogd te differentiëren op verschillende soorten onderwijs: bijzonder en openbaar. De bijzondere scholen die zijn opgenomen in het onderzoek hebben van oudsher een katholieke achtergrond, maar dat komt in de hedendaagse beleid, visie en praktijk niet meer naar boven. Een bijzondere school waarbij wel nadrukkelijk les wordt gegeven vanuit een godsdienst of levensovertuiging is dus niet meegenomen in het onderzoek. Een beperking van dit onderzoek is daarom de schoolkeuze, omdat in de scholen die werden aangeduid als bijzondere scholen in praktijk geen bijzonder onderwijs was te herkennen. Hierdoor kan niet met zekerheid worden gesteld dat de conclusies van dit onderzoek ook toepasbaar zijn op een school die het bijzonder onderwijs belichaamt en waarbij les wordt gegeven vanuit godsdienst of levensovertuiging.

Daarnaast is een beperking van dit onderzoek is dat het door een enkele onderzoeker is uitgevoerd, wat kan leiden tot verminderde intersubjectiviteit. Intersubjectiviteit duidt op de mate van overeenstemming tussen verschillende onderzoekers bij het analyseren van gegevens (Evers, 2015). Voor een correcte interpretatie van de uitspraken van respondenten is intersubjectiviteit van cruciaal belang (Fowers & Lefevor, 2015). Met slechts één onderzoeker betrokken, bestaat de kans dat de gegevens anders geïnterpreteerd worden, wat kan leiden tot vertekening van de resultaten. Dit zou mogelijk tot andere conclusies kunnen leiden dan wanneer er een tweede onderzoeker betrokken zou zijn en daarom een negatieve invloed kunnen hebben op de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Ondanks de bovengenoemde beperkingen kunnen de resultaten van dit onderzoek een significante bijdrage leveren aan de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs. De belangrijke factoren worden namelijk belicht, waardoor scholen en docenten uit dit onderzoek kunnen leren waar de focus op moet liggen. Met de genoemde beperkingen is in de uitvoering van het onderzoek rekening gehouden, zodat deze beperkingen minimaal bleven en deze het onderzoek zo min mogelijk (negatief) beïnvloedden.

Suggesties vervolgonderzoek

Dit betreft een ex ante onderzoek, wat impliceert dat het in wezen wordt uitgevoerd voorafgaand aan de invoering of implementatie van beleid en betrekking kan hebben op zaken zoals potentiële effectiviteit, neveneffecten of de haalbaarheid van beleidsinitiatieven (Haarhuis, Smit & Keulemans, 2014). Het onderzoek gaat in dit geval over de verwachte implementatie van de burgerschapsopdracht van de wetsvernieuwing in 2021. De verwachting uit dit onderzoek is dat de kans groot is dat de doelen van de wetgever worden behaald. De schoolleiders en docenten verwachten allemaal over 2 à 3 jaar een programma

voor burgerschap te hebben al dan niet in ontwikkeling. Een waardevol onderzoek zou daarom over 2 à 3 jaar naar de daadwerkelijke implementatie van burgerschap. Dan kan er ook al meer naar de inhoudelijke invulling van burgerschap worden gekeken, zowel in beleid als in de praktijk. De gevonden mogelijke knelpunten in de implementatie van burgerschapsonderwijs zouden daarbij een goede focus voor vervolgonderzoek zijn. Dit vervolgonderzoek zou dan bij kunnen dragen aan scholen waarbij burgerschap toch nog niet is geïmplementeerd en deze handvatten geven voor verbetering. Deze inzichten kunnen voorkomen dat de uitwerking van de wet van 2021 toch op de uitwerking van de wet van 2006 gaat lijken en de beleidsintenties van de wetgever niet waar worden gemaakt.

Deel 2. De docentenbril

Deelvraag 3 uit deel 1 is in het onderzoek opgenomen, omdat het naast een deel van het antwoord op de hoofdvraag van deel 1, ook de mogelijkheid biedt voor een verdieping in deel 2. De informatie uit deel 1 op basis van deze deelvraag kan worden gebruikt in deel 2, maar door hoe de vraag is geformuleerd en onderzocht, kan hier ook een verdere verdieping op worden gedaan. Delen van de informatie die is verkregen zijn niet nodig om de vragen van deel 1 te beantwoorden en kunnen daarmee in deel 2 extra, verdiepende, nieuwe informatie geven. Hiervoor is bij de onderzoeksopzet bewust gekozen, zodat deelvraag 3 uit deel 1 grotendeels informatie voor Onderzoek van Onderwijs van de masteropleiding Educatie Mens- en Maatschappijwetenschappen oplevert.

In deel 2 wordt uitgebreid ingegaan op de onderwijspraktijk die docenten in de verschillende casussen ervaren als het gaat om burgerschapsonderwijs en de ontwikkeling/implementatie daarvan. Tot slot zullen in dit deel de aanbevelingen voortkomend uit de resultaten van het onderzoek van zowel deel 1 als deel 2 gepresenteerd en toegelicht. Zoals eerder vermeld is dit een gecombineerd onderzoek waarbij deel 1 hoofdzakelijk voor Public Administration wordt uitgevoerd en deel 2 voor Educatie in de Mens- en Maatschappijwetenschappen. Zo zijn twee aparte verslagen te onderscheiden ten behoeve van de beoordeling per master. Deel 2 is zo geschreven dat het ook als een op zichzelf staand onderzoek gelezen kan worden, maar gaat dieper in op de informatie uit deel 1, waardoor het ook wat herhaling uit en verwijzingen naar deel 1 bevat. Het onderzoek is zo veel mogelijk geïntegreerd, daarom wordt het onderzoek afgesloten met de overkoepelende conclusies van het gehele onderzoek.

1. Inleiding

1.1 – Aanleiding

Deel 1 van dit onderzoek is gestart in begin 2021 en is daarom beperkt tot de invoering van de wetsvernieuwing van burgerschapsonderwijs in 2021. Nu dit deel van het onderzoek is afgerond in 2023, zijn nieuwe ontwikkelingen voor burgerschapsonderwijs in gang gezet. Een belangrijke en relevante ontwikkeling is de actualisatie van de kerndoelen van burgerschap en eindexamenprogramma van maatschappijleer.

Kerndoelen en eindtermen zijn de belangrijkste landelijke leerplankaders, gesteld door de overheid. De kerndoelen geven richtlijnen en minimumeisen voor het onderwijs en het niveau van kennis en vaardigheden. Het ministerie van OCW heeft SLO de opdracht gegeven om samen met scholen en docenten aan de slag te gaan met de actualisatie van kerndoelen en eindexamenprogramma's (SLO, 2022). "Actuele kerndoelen en examenprogramma's dragen bij aan gelijke kansen voor leerlingen, goede doorstroom naar het vervolgonderwijs en het kunnen functioneren in de maatschappij" (SLO, 2022). Na advies van de wetenschappelijke curriculumcommissie legt het ministerie van OCW in werkopdrachten vast hoe de actualisaties moeten plaatsvinden.

Bij deze actualisatie worden kerndoelen voor burgerschap ontwikkeld. De verwachting is dat deze kerndoelen eind 2023 in concept klaar zijn. De actualisatie van de examenprogramma's (eindtermen) is voorjaar 2022 gestart voor onder andere het vak maatschappijleer. In het vak maatschappijleer zit al een deel burgerschap, maar de wetsvernieuwing wordt ook meegenomen in de actualisatie van dit vak. Alhoewel het vak maatschappijleer zeer relevant is voor burgerschap, kan enkel maatschappijleer nooit burgerschap volledig omvatten binnen een school. Voor de actualisatie is twee jaar gereserveerd, dus in 2024 kan het nieuwe examenprogramma gepresenteerd worden aan de Tweede Kamer.

De actualisatie van de kerndoelen van burgerschap en de eindtermen van maatschappijleer betekent dat in de aankomende jaren burgerschap nog duidelijker en verplichtender wordt gesteld door de overheid. Het

zijn namelijk minimumeisen die de overheid vastlegt voor burgerschap en maatschappijleer. In de kerndoelen en eindtermen zal met meer woorden toegelicht worden waar de wetsvernieuwing van 2021 naar streeft.

1.2 – Vraagstelling

Wat deze actualisaties betekenen voor de docenten die het burgerschapsonderwijs (gaan) ontwikkelen, kan worden getoetst aan specifieke opbrengsten uit deel 1 van dit onderzoek. Deelvraag 3 gaat in op de (plannen voor) implementatie van docenten binnen de vier casussen in dit onderzoek. Docenten hebben hierbij aangegeven wat zij wel en niet nodig hebben om de wensen van de wetgever en de school te kunnen realiseren. In deel 2 staat daarom dit in relatie tot de actualisatie centraal. Uit zowel deel 1 en 2 volgen bruikbare aanbevelingen met betrekking tot de implementatie van burgerschapsonderwijs aan de hand van zowel de wetsvernieuwing als de actualisatie.

Deelvraag 3 van deel 1 luidt: ‘Wat is de intentie van docenten met burgerschapsonderwijs en hoe is dat uitgewerkt/ingericht?’ In deel 1 geeft dit voornamelijk de lijn van beleidsimplementatie weer, maar in deel 2 wordt er dieper op de onderwijspraktijk ingegaan. Bij die onderwijspraktijk wordt anno 2023 ook de invloed van de actualisaties meegenomen. Het extra belichten van de onderwijspraktijk maakt het gehele onderzoek meer passend voor de docentenopleiding (en Onderzoek van Onderwijs). Deelvraag 3 uit deel 1 wordt daarom hier geherformuleerd, verdiept en ontleed naar:

‘Welke factoren zijn van belang voor docenten bij de implementatie van burgerschapsonderwijs en de bijbehorende actualisaties?’

Deze vraag bevat belemmerende en helpende factoren voor docenten bij de implementatie van burgerschapsonderwijs en daarbij de invloed van de actualisatie. Dit wordt per school apart behandeld zodat de daaropvolgende aanbeveling per stakeholder logisch daarop volgt. Deze vraag wordt ontleed in twee deelvragen:

1. Welke factoren zijn belangrijk voor docenten bij de implementatie van burgerschapsonderwijs per school?
2. Welke invloed hebben de actualisaties van kerndoelen en eindtermen op de implementatie van burgerschapsonderwijs per school?

1.3 – Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk is het theoretisch kader van deel 2, waarin het theoretisch kader van deel 1 wordt aangehaald. Ook in het hoofdstuk daarna zal het methodologisch kader gebaseerd zijn op het methodologisch kader van deel 1. Het daaropvolgende hoofdstuk met de resultaten is gebaseerd op de interviews die primair voor deel 1 zijn afgenomen per school. Daarop volgt in hetzelfde hoofdstuk het antwoord op beide deelvragen. Daarna volgt een conclusie met het antwoord op de hoofdvraag van deel 2 en een discussie over de uitvoering en verslaglegging van dit onderzoek. Tot slot verbindt een overkoepelende conclusie en aanbevelingen per stakeholder beide delen van het onderzoek.

2. Theorie

In dit hoofdstuk is de aanduiding van wat burgerschap inhoudt opgenomen. Daarnaast wordt dezelfde beleidsimplementatieliteratuur gebruikt als in deel 1, daarom wordt deze nogmaals kort samengevat. Tot slot is de inhoud van de actualisaties uiteengezet, waarnaar verschillende elementen uit de actualisaties zijn onderscheiden.

2.1 – Burgerschap

Sinds augustus 2021 wordt burgerschapsonderwijs volgens de wet ‘actief burgerschap en sociale cohesie’ genoemd. De wettekst is na te lezen in paragraaf 2.2 van deel 1 of zie artikel III van de wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs (Stb. 2021, 320). Alhoewel er sprake is van een verandering en meer toelichting, is de wetsverduidelijking nog beperkt. Op basis van deze (beperkte) wetsverduidelijking wordt gewerkt aan de actualisatie van de kerndoelen van burgerschap (onderbouw) en het eindexamenprogramma voor het vak maatschappijleer (bovenbouw) waarin bovenstaande burgerschap (deels) verwerkt wordt. Daarom wordt, ondanks de eventuele tekortkomingen, in dit onderzoek de definitie van burgerschap uit de huidige wet van 2021 gehanteerd. Zo sluit het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen het beste aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. De actualisaties zijn nog niet klaar en daarom kan niet met zekerheid worden gezegd welke onderdelen van burgerschap uit de wetsvernieuwing in de actualisaties zullen worden opgenomen.

2.2 – Beleid en beleidsimplementatie

In deel 1 is vastgesteld dat de wetsvernieuwing van 2021 een beleidsverandering is en zal daarmee ook leiden tot beleidsimplementatie. De wetsvernieuwing kan daarom aan de hand van beleidsimplementatieliteratuur worden geanalyseerd. Uit de beleidsliteratuur blijkt dat een beleidsproces niet lineair, maar een cyclus is (Jann & Wegrich, 2007). Daarnaast blijkt dat niet kan worden aangenomen dat de uitvoering van beleid volledig overeenkomt met het vastgestelde beleid. De autonomie, kenmerken en handelingsmogelijkheden van frontlijnwerkers verklaren waarom dat het geval is (Lipsky, 1980). Het gedrag van frontlijnwerker, in deel 1 zowel scholen als docenten, maar hier alleen de docenten, varieert per persoon, situatie en afdeling van de specifieke organisatie. Hoewel binnen dezelfde organisatie of afdeling de frontlijnwerkers met dezelfde voorwaarden te maken hebben, verschilt de manier waarop ze werken toch per persoon of zelfs per situatie. Er kan dus niet zomaar worden aangenomen dat de docenten het nationale beleid in dezelfde mate of op dezelfde manier implementeren. Binnen de keuzeruimte van de frontlijnwerker kan worden gekozen voor het ‘volgen’ of het ‘niet-volgen’ van de principaal (zie deel 1, paragraaf 3.2.4. voor onderbouwing van dit onderscheid). Alleen wanneer de agent (frontlijnwerker/docent) de principaal ‘volgt’ is de kans groot dat de beleidsintenties worden behaald. Dit geldt voor de wetswijziging, maar ook voor de actualisatie. De actualisaties zullen meer betekenen voor de docenten als deze aansluiten bij wat de docenten aangeven nodig te hebben voor een goede en volledige implementatie van burgerschapsonderwijs. Zo kunnen de actualisaties invloed hebben op de waarschijnlijkheid dat de beleidsintenties van de wetgever worden behaald.

2.3 – Inhoud actualisaties

Om de invloed van de actualisaties op de implementatie van burgerschapsonderwijs door docenten binnen de casussen van dit onderzoek te bepalen, worden de elementen uit de actualisaties naast de factoren die door docenten als helpend of belemmerend worden aangeduid gelegd. De actualisaties zijn nog niet klaar, maar in de startnotities is wel te lezen wat de uitdagingen en aanbevelingen zijn voor de actualisaties. Hiermee zal rekening worden gehouden in de ontwikkeling van de uiteindelijke kerndoelen (po en onderbouw vo) en eindtermen (bovenbouw vo), daarom worden de startnotities gebruikt als aanduiding van de inhoud van de actualisaties.

Actualisatie kerndoelen burgerschap

Volgens de actualisatie moeten de kerndoelen van burgerschap de volgende elementen bevatten:

- Expliciete kerndoelen: Heldere kerndoelen zorgen voor verplichte, concrete richtlijnen over wat leerlingen moeten leren (Kampman, Driebergen, & van der Laan, 2022).
- Samenhang met andere leergebieden en vakken: duidelijkheid over de wijze waarop en in hoeverre burgerschap samenhangt met andere leergebieden en vakken. “Ingegeven door de huidige aandacht voor basisvaardigheden moet er in het ontwikkelproces expliciet rekening worden gehouden met de samenhang tussen taal, rekenen en digitale geletterdheid” (Kampman et al., 2022, p. 8). Vooral digitale geletterdheid kent overeenkomsten met burgerschap in kaders en inhoud. De onderwerpen digitaal burgerschap en informatievaardigheden en mediawijsheid hebben afstemming nodig met burgerschap (De Vries & Van Rooyen, 2021). Daarnaast is digitale geletterdheid nieuw en kent het daardoor nog geen referentiekaders. Burgerschap zal ook worden afgestemd met inhoudsverwante leergebieden: Oriëntatie op jezelf en de wereld, Mens & Maatschappij en Kunst en Cultuur (Kampman et al., 2022).
- Samenhang met bovenbouw en mbo: In de aanstaande actualisaties van vakken in de bovenbouw wordt het nieuwe burgerschap verwerkt, daarom is van de kerndoelen een logische opbouw daarnaartoe noodzakelijk om een doorlopende leerlijn te kunnen creëren (Kampman, Driebergen, & van der Laan, 2022). Ook op het burgerschap van het mbo moet worden aangesloten.
- Vormgeving: Burgerschap kan volgens de startnotitie op verschillende manieren worden vormgegeven: als ‘los’ vak, geïntegreerd programma of een combinatie van deze aanpakken. De actualisatie zal moeten uitwijzen welke uitwerking wordt aanbevolen of zelfs verplicht (Kampman et al., 2022). De kerndoelen zullen hier een uitsluitsel over geven. De keuze zou in de actualisaties ook aan de scholen kunnen worden overgelaten, maar dan hebben de scholen dus wel de bevestiging dat beide aanpakken goed zouden zijn.
- Schoolcultuur (brede opdracht): In de burgerschapsopdracht staat dat de schoolcultuur burgerschap moet stimuleren, de docenten hebben dus allemaal een belangrijke rol om dit te realiseren. Het is niet vanzelfsprekend dat elke docent de kennis en capaciteiten heeft om deze rol te vervullen, onder andere omdat dit tot op het heden niet of nauwelijks onderdeel is van lerarenopleidingen. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moeten de kerndoelen ook bepaalde eisen stellen aan lerarenopleidingen, zodat docenten voldoende zijn toegerust om een bijdrage te kunnen leveren aan de burgerschapsvorming van leerlingen (Van der Laan & Lodeweges, 2021).
- Kansengelijkheid: Bij het ontwikkelen van de kerndoelen zal worden gezocht naar een manier om burgerschapsinhouden vorm te geven en op te stellen dat deze recht doen aan de sociale en maatschappelijke competentieontwikkeling van alle leerlingen (Kampman et al., 2022). Dit om het ongewenste effect van burgerschapsonderwijs te voorkomen, waarbij er tegen leerlingen die minder sociaal en cultureel kapitaal vanuit huis meekrijgen moraliserend en socialiserend wordt opgetreden.
- Aanbod uit de (school)omgeving: Leerlingen doen ook burgerschapscompetenties op buiten het schoolgebouw, zoals goede doelen acties, bezoeken aan de gemeenteraad, rechtbank, monumenten of de Tweede Kamer. De kerndoelen zullen rekening (moeten) houden met het aanbod van burgerschapsvormende ervaringen in de omgeving van scholen, zodat deze onderdeel blijven/worden van een programma, project, leergebied of vak binnen scholen (Kampman et al., 2022).
- Meetbaarheid: de kerndoelen zullen een richting bepalen hoe burgerschap gevolgd, getoetst of gemeten kan of moet worden.

Actualisatie eindtermen maatschappijleer

Volgens de actualisatie moeten de eindtermen van maatschappijleer met betrekking tot burgerschap (eindtermen gaan verder dan burgerschap alleen) de volgende elementen bevatten:

- Vernieuwd programma: kennis, vaardigheden en waar mogelijk ook houdingen rond de vaste kernen ‘democratie’ en ‘diversiteit’ en ook het thema digitaal samenleven krijgen een plek in het examenprogramma maatschappijleer. Dit wordt verbonden of verworven met het bestaande aanbod voor maatschappijleer in de bovenbouw (Visser & Gelinck, 2021).
- Kansengelijkheid: burgerschapsonderwijs moet aan de hand van de formulering en inhoudsbepalingen van de eindtermen zo min mogelijk verschillen tussen leerlingen, want bij een onjuiste aanpak kan burgerschapsonderwijs de verschillen tussen leerlingen ook vergroten. Er zal gedifferentieerd kunnen worden, maar kansengelijkheid is belangrijk en daarom moet er in de eindtermen ook een manier zijn om te compenseren wanneer kennis en ervaringen ontbreken en blinde vlekken bestaan (Visser & Gelinck, 2021). Daarnaast wordt er in het vmbo rekening gehouden dat maatschappijleer het enige maatschappijvak is dat ze krijgen, door in de nieuwe eindtermen een koppeling te maken met beroepsgerichte vakken (op school) (Visser & Gelinck, 2021).
- Vrijheid van onderwijs: De eindtermen zullen ruimte overlaten voor scholen en docenten om burgerschapsonderwijs te formuleren door schooleigen doelen te stellen.
- Toetsvormen: Voor de ontwikkeling van de eindtermen zal worden onderzocht welke verschillende toetsvormen het best bij het nieuwe maatschappijleer passen (Visser & Gelinck, 2021).
- Aansluiting of afbakening met andere vakken: Bij de ontwikkeling van eindtermen van het vak maatschappijleer zal rekening worden gehouden met een duidelijke afbakening en goede opbouw tussen maatschappijleer en maatschappijkunde en maatschappijwetenschappen. Daarnaast worden mogelijk vakspecifieke vaardigheden van Engels en Nederlands gekoppeld aan (burgerschaps)inhouden van maatschappijleer (Visser & Gelinck, 2021).
- Vergroting vak: Om een belangrijk deel van de burgerschapsopdracht aan de school in de bovenbouw te kunnen dragen, moet ten minste 50 procent extra tijd aan maatschappijleer worden toegevoegd. In het vmbo, met name in bb en kb, zou een verdubbeling op verschillende gronden te rechtvaardigen zijn (Visser & Gelinck, 2021, p. 24).

Samenvatting actualisaties

Gebaseerd op de bovenstaande factoren die in de twee startnotities van de actualisaties genoemd worden, is een samenvatting gemaakt. Een aantal factoren worden in beide startnotities genoemd, of zijn logisch met elkaar verbonden. Deze factoren zijn daardoor samengevat in één factor, zodat hierin geen onderscheid meer gemaakt hoeft te worden verder in het onderzoek. De factoren die overeenkomen of aansluiten bij een andere factor in de startnotities wordt wel als aparte factor meegenomen. Op deze manier worden alle bovenstaande factoren meegenomen in het onderzoek, maar hoeft er geen onnodig onderscheid gemaakt te worden tussen bijvoorbeeld ‘toetsvormen’, ‘meetbaarheid’, ‘vergroting vak’ en ‘vormgeving’. Deze drie factoren worden verder in het onderzoek samengenomen als: ‘vormgeving en meetbaarheid’. Zo worden ook de factoren ‘expliciete kerndoelen’ en ‘vernieuwd programma’ samengevat als: ‘nieuw/vernieuwd en expliciet’. De factoren ‘samenhang met bovenbouw en mbo’, ‘samenhang met andere leergebieden en vakken’ en ‘aansluiting of afbakening met andere vakken’ worden ‘samenhang’. ‘Kansengelijkheid’ wordt bij beide startnotities vermeld als factor en wordt daarom gelijknamig overgenomen. ‘Schoolcultuur’, ‘aanbod uit de (school)omgeving’ en ‘vrijheid van onderwijs’ worden allemaal maar in een van de startnotities genoemd, waardoor deze ook allemaal gelijknamig worden overgenomen als factoren. Genummerd ziet de samenvatting van de factoren uit de startnotities er als volgt uit:

1. Nieuw/vernieuwd en expliciet beleid: Zowel in de kerndoelen als in de eindtermen wordt de inhoud van het burgerschapsonderwijs volgens de wetsvernieuwing van 2021 duidelijker en verplichtender geformuleerd/geïntegreerd.

2. Samenhang: met andere leergebieden, vakken, bovenbouw en mbo (doorlopende leerlijn). En voor eindtermen maatschappijleer ook een duidelijke afbakening tegenover maatschappijkunde en maatschappijwetenschappen.
3. Vormgeving en meetbaarheid: Aan de hand van de nieuwe kerndoelen en eindtermen komt meer duidelijkheid over mogelijkheden of verplichtingen over de vormgeving van burgerschap (als vak of geïntegreerd programma of burgerschap bij maatschappijleer onder te brengen (in dat geval moet het vak verdubbeld worden)). Het vak maatschappijleer moet in ieder geval groter. Ook geven de actualisaties meer info over hoe en in hoeverre burgerschap getoetst of gemeten kan of moet worden.
4. Schoolcultuur: Docenten toerusten met de juiste kennis en vaardigheden om een bijdrage te kunnen leveren aan de burgerschapsvorming van leerlingen moet aan lerarenopleidingen toegerekend worden, doordat het verplicht wordt gesteld in de kerndoelen. Voor de docenten die niet meer op de opleiding zitten, kan de school de actualisaties gebruiken om docenten in beleid de goede kant op te sturen en helpen.
5. Kansengelijkheid: burgerschapsonderwijs moet aan de hand van de formulering en inhoudsbepalingen van de eindtermen zo min mogelijk verschillen tussen leerlingen, want bij een onjuiste aanpak kan burgerschapsonderwijs de verschillen tussen leerlingen ook vergroten.
6. Aanbod uit de (school)omgeving: De kerndoelen zullen rekening moeten houden met het aanbod van burgerschapsvormende ervaringen in de omgeving van scholen.
7. Vrijheid van onderwijs: De eindtermen zullen ruimte overlaten voor scholen en docenten om burgerschapsonderwijs te formuleren door schooleigen doelen te stellen.

3. Methode

In de interviews die in deel 1 zijn afgenomen, hebben respondenten gereageerd op de verduidelijking en verplichting van de wet van 2021, maar ook over burgerschap zelf. Op basis hiervan kan gekeken worden naar de verwachte effecten van de actualisaties. Ook geven de respondenten in interviews aan wat de afgelopen en komende jaren hindernissen en behulpzame factoren zouden zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs. Deze antwoorden geven meer inzicht in hoeverre en op welke manier de actualisatie de docenten (en ook de scholen) gaan beïnvloeden. De laatste vraag (vraag 7) in het interview (bijlage 3) gaat over factoren die docenten belangrijk vinden of die ze verwachten bij de implementatie van burgerschapsonderwijs. Daarnaast is vraag 3, over het huidige burgerschapsonderwijs, uit het interviewprotocol (bijlage 3) van de docenten zo uitgebreid dat ook wordt besproken wat docenten tegenhoudt of helpt bij het uitvoeren van burgerschapsonderwijs. Informatie uit deze interviews is deels al gebruikt in deel 1, maar niet alles, omdat deel 1 minder diepgang vereiste doordat daar gefocust werd op de implementatielijnen. De aanvullende informatie uit de interviews kan uiteindelijk worden gebruikt om deelvraag 1 te beantwoorden, waarbij de factoren voor docenten bij implementatie van burgerschapsonderwijs belicht moeten worden. Uiteindelijk moeten deze factoren worden vergeleken met wat de actualisaties zouden gaan inhouden, waardoor de (verwachte) invloed van de actualisatie op de implementatie meegenomen kan worden voor beantwoording van deelvraag 2 en de hoofdvraag. De inhoud van deze actualisaties is gebaseerd op de startnotities van beide actualisaties:

- Kerndoelen burgerschap (Kampman et al., 2022) en;
- Eindtermen maatschappijleer (Visser & Gelinck, 2021).

Deze startnotities zijn gevonden door in de zoekmachine Google naar 'inhoud actualisatie kerndoelen burgerschap' en 'inhoud actualisatie eindtermen maatschappijleer' te zoeken. De factoren uit de startnotities zijn in het vorige hoofdstuk samengevat tot zeven factoren welke meegenomen gaan worden in de actualisaties. Zo is een compleet overzicht gecreëerd van factoren uit beide notities, zonder herhalingen. De zeven factoren fungeren als een codeersysteem bij het opnieuw bekijken van de interviews van de docenten. Vooral in de antwoorden op vraag 3 en 7 uit het interviewprotocol van de docenten (bijlage 3) wordt gezocht naar de zeven bovengenoemde (mogelijke) veranderingen waar de actualisaties op gaan inzetten.

Uit de resultaten van deel 1 bleek al dat er aanvullende factoren van belang zijn volgens de docenten bij de implementatie van burgerschapsonderwijs, welke niet behoren tot een van de zeven factoren van de actualisaties. In alle interviews met docenten zijn drie codes gevonden die niet onder te brengen zijn onder de codes van de startnotities: ontwikkelingstijd, -middelen & -ondersteuning (8), draagvlak (9) en bureaucratische/trage besluitvorming en verandering (10). Deze factoren zijn van belang voor dit onderzoek, omdat dit bepalende factoren blijken te zijn voor docenten die niet met de actualisaties worden aangekaart of aangepakt. Alle tien de factoren en de mate van belang volgens de docenten daarvan geeft een beeld van de invloed die de actualisaties zullen hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs. De tien factoren worden ook wel codes genoemd en in tabel 3 is een overzicht van de codes weergegeven.

Nummer van de code	Afkomstig van	Naam code
Code 1	Samenvatting startnotitie actualisaties	Vernieuwd/nieuw en duidelijk
Code 2	Samenvatting startnotitie actualisaties	Samenhang
Code 3	Samenvatting startnotitie actualisaties	Vormgeving en meetbaarheid
Code 4	Samenvatting startnotitie actualisaties	Schoolcultuur
Code 5	Samenvatting startnotitie actualisaties	Kansengelijkheid
Code 6	Samenvatting startnotitie actualisaties	Aanbod uit de (school)omgeving
Code 7	Samenvatting startnotitie actualisaties	Vrijheid van onderwijs
Code 8	Resultaten en conclusie deel 1	Ontwikkelingstijd, -middelen en -ondersteuning
Code 9	Resultaten en conclusie deel 1	Draagvlak
Code 10	Resultaten en conclusie deel 1	Bureaucratische/trage besluitvorming en verandering

Tabel 3: Overzicht codes

4. Resultaten

Voor deelvraag 1 moeten de factoren bij de implementatie van burgerschapsonderwijs worden onderscheiden op basis van informatie uit de interviews, deels wat al is verwerkt in deel 1, maar ook verdere/diepere informatie die nog in de interviews te vinden is. Aan de hand van de codes uit de actualisatie en aanvullende codes uit deel 1 is een beschrijving en analyse gegeven van de resultaten per school. Er wordt onderscheid gemaakt welke van deze factoren terugkomen in de actualisaties en welke niet. Dit maakt inzichtelijk welke invloed de actualisaties mogelijk kunnen hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs door docenten. Per school zijn steeds de tien factoren in de volgorde van tabel 3 besproken. Vanwege het onderscheid tussen de eerste zeven en de laatste drie factoren, wordt na de eerste zeven factoren steeds een korte samenvatting gegeven over de zeven factoren welke komen uit de startnotities van de actualisaties. Steeds wanneer in een casus een bepaalde code naar boven komt, is tussen haakjes aangegeven over welke code het gaat met het nummer dat erbij vermeld staat in tabel 3. Bij de eerste zeven codes (uit de startnotities) wordt met '+' een positief effect en '-' een negatief effect van de actualisaties op de implementatie aangegeven. Bij de laatste drie codes is dit niet gedaan, omdat dit geen factoren zijn die uit de actualisaties komen.

4.1 – Docenten school 1

In casus 1 gaat het om een school met bijzonder onderwijs en locatie in een stad. In deel 1 blijkt dat in deze casus zowel de schoolleider als de docenten kiezen voor de handelingsmogelijkheid 'volgen' van hun principaal, waardoor de kans van het realiseren van de beleidsintenties groot is.

De docenten in casus 1 geven aan dat burgerschap vooralsnog te weinig en niet expliciet genoeg benoemt en beoefend wordt "dat leerlingen het zullen herkennen" (docent 1.2, 5 juni 2023, p. 8), maar een groepje docenten is bezig met een bestand ter ontwikkeling van een doorlopende leerlijn (docent 1.2, 5 juni 2023). De kerndoelen en eindtermen zullen worden aangepast aan de wetwijziging van 2021 aan de hand van de actualisaties en daarmee explicieter zijn in nieuwe/vernieuwde kerndoelen en eindtermen (code 1 +). Dit zal docenten meer houvast geven om burgerschap meer te integreren in hun lessen. Daarnaast moet er volgens de startnotities samenhang zijn tussen burgerschap en andere leergebieden, vakken, bovenbouw, onderbouw en/of mbo. Zo zal er een samenhang ontstaan en is een doorlopende leerlijn door de actualisaties makkelijker te realiseren (code 2 +).

Docenten van deze school geven aan dat voor hen nog niet duidelijk is hoe burgerschap eruit moet gaan zien binnen de school en ook niet wat de school wat dat betreft van hen verwacht. Docent 1.2 denkt dat burgerschap "echt wel een apart vak wordt ook en hoe dat ingevuld wordt moet niet een belasting worden op de bestaande taken" (5 juni 2023, p. 7). Terwijl docent 1.3 denkt dat de verschillende onderdelen wellicht beter "gewoon als domein toevoegen bij verschillende vakken" (9 juni 2023, p. 16). Daarnaast is het voor de docenten nog een raadsel hoe burgerschap gemeten of beoordeeld moet worden. Burgerschap zoals het nu in de wet is geformuleerd is maar lastig summatief te toetsen. "Dat er niet summatief getoetst wordt, zie ik wel als een soort belemmering, want dan is het vrijblijvender en daardoor heb je ook de kans dat een beetje zo een ondergeschoven en vergeten kindje wordt" (Docent 1.3, 9 juni 2023, p. 15). De actualisaties gaan meer beschrijven hoe burgerschap volgens de wetwijziging van 2021 vormgegeven en gemeten moet of kan worden, waardoor de docenten op deze school in de actualisaties antwoorden kunnen vinden op de onduidelijkheden die zij hier nog over hebben (code 3 +).

In hun opleidingen hebben de docenten niet of nauwelijks iets meegekregen over burgerschapsonderwijs en de school heeft hun docenten ook niet echt iets geleerd over burgerschapsonderwijs. De school heeft enkel een gids voor startende docenten. "Er staat volgens mij een stukje in over dat we het belangrijk vinden dat je de wereld naar binnen toe haalt hier hè, dus dat je niet alleen maar in je klaslokaaltje met je werkwoordjes bezig bent, maar dat je alles van buiten een beetje naar binnen haalt, maar dat is alles" (Docent

1.3, 9 juni 2023, p. 7). Op deze manier is het lastig om burgerschap zo op te zetten dat het een hele schoolcultuur is, maar de actualisaties zijn van plan daarmee te helpen. Hierin zal namelijk worden verwerkt wat docenten moeten weten om hun leerlingen het juiste te leren. De grootste focus ligt daarbij op de toevoeging die dan zal moeten worden gedaan in de meeste docentenopleidingen, maar het kan natuurlijk ook worden gebruikt door scholen die hun afgestudeerde docenten nog wat over burgerschapsonderwijs moeten bijbrengen (code 4 +).

In deze school wordt gebruikgemaakt van verschillende buitenschoolse activiteiten die bijdragen aan burgerschap. Zo moet iedereen in de vierde klas een project doen over een maatschappelijk vraagstuk in de omgeving waarvoor ze ook naar de gemeente moeten (Docent 1.2, 5 juni 2023). Daarnaast worden er uitwisselingen georganiseerd met Duitse leerlingen. “Dan worden die verschillen ook gewoon voor de leerlingen in één keer heel duidelijk hè? Verschil in omgang tussen docenten en leerlingen hier op school of op een Duitse school bijvoorbeeld” (Docent 1.3, 9 juni 2023, p. 6). In de actualisaties wordt meegenomen dat het aanbod vanuit de omgeving (van de school) kan bijdragen aan burgerschapsonderwijs, waardoor de actualisatie een positief effect heeft op dit deel van burgerschapsimplementatie (code 6 +).

Vijf van de zeven elementen uit de actualisaties worden door de docenten in deze school genoemd als een belangrijk element voor de implementatie van burgerschapsonderwijs: vernieuwd/nieuw en expliciet, samenhang, vormgeving en meetbaarheid, schoolcultuur & aanbod uit de (school)omgeving. Bij de actualisaties wordt ook rekening gehouden met kansgelijkheid (code 5) en vrijheid van onderwijs (code 7), maar deze worden door docenten binnen deze school niet genoemd als factor voor een goede implementatie van burgerschapsonderwijs op deze school.

Naast de factoren waar de actualisaties rekening mee houden, noemen de docenten nog drie andere factoren die volgens hen van belang zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs: ontwikkelingstijd, -middelen & -ondersteuning (8), draagvlak (9) en bureaucratische/trage besluitvorming en verandering (10).

Docenten in deze school voelen zich tot op het heden ondersteund door de school doordat zij ontwikkeltijd hebben gekregen voor het maken van de eerste stappen in de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. Deze ondersteuning is een belangrijke factor voor docenten om dit werk te kunnen en willen doen (op de juiste manier). “Ik krijg er tijd voor, ontwikkeltijd, en ik blijf dit tot volgend jaar ook wel doen en ik hoop wel dat als we dat dan op school moeten gaan invoeren dat dat het ook voor andere collega’s geldt” (Docent 1.2, 5 juni 2023, p. 7). De ontwikkelaars krijgen begeleiding. “We hebben iemand die ons helpt met het projectplan schrijven. We kunnen naar trainingen toe, noem maar op, maar het is allemaal nog nieuw en recent” (Docent 1.3, 9 juni 2023, p. 8). De docenten geven aan dat deze voorwaarden erg belangrijk zijn voor een duurzame en goede implementatie van burgerschapsonderwijs. Het blijft daarom belangrijk dat naast het ontwikkelen ook dit soort ondersteuning komt voor de uitvoering, want “mensen willen wel, maar ze willen uitleg, voorbeelden. Hoe doen ze het op andere scholen? Wat heb ik daaraan?” (Docent 1.3, 9 juni 2023, p. 16).

Voor nu weten collega’s “nog te weinig, omdat het nog allemaal groepjes zijn die ermee bezig zijn” (Docent 1.2, 5 juni 2023, p. 4). In die groepjes bestaan verschillende ideeën over hoe en in hoeverre burgerschap een plek moet krijgen binnen de school. Het is daarom de uitdaging om tot één (doorlopende) (leer)lijn te komen. Als dit naast de vooralsnog ontbrekende communicatie, uitleg en voorbeelden uitblijven, wordt de implementatie van burgerschapsonderwijs bemoeilijkt. Draagvlak is daarom volgens de docenten van deze school ook een belangrijke factor bij de implementatie van burgerschapsonderwijs. Deze factor is echter niet iets wat wordt meegenomen in de actualisaties, waardoor de actualisaties hier geen effect op zullen hebben.

Ten slotte benoemt docent 1.3 dat de bureaucratische en daarom trage besluitvorming en verandering een goede implementatie van burgerschapsonderwijs bemoeilijkt. “Vroeger liep je zo ergens naar binnen en dan had je met een half uurtje geregeld” (9 juni 2023, p. 5). De actualisaties zullen weinig veranderen aan deze strategie van de school om al hun eigen processen af te lopen, waardoor ze bureaucratisch en traag zijn in het nemen van besluiten en het inzetten van veranderingen. Het zou kunnen dat de school(leiding) door de actualisaties gedwongen voelt om hun besluitvorming soepeler te laten verlopen, maar dit is niet opgenomen in de actualisaties.

4.2 – Docenten school 2

In casus 2 gaat het om een school met openbaar onderwijs en locatie in een stad. In deel 1 blijkt dat in deze casus zowel de schoolleider als de docenten kiezen voor de handelingsmogelijkheid ‘volgen’ van hun principaal, waardoor de kans van het realiseren van de beleidsintenties groot is.

Docenten op deze school hebben meerdere keren zonder succes burgerschap een plek proberen te geven in de school. Vooral het verplichtende karakter van de wetswijziging en de controle van de Inspectie van het Onderwijs die daarmee gepaard gaat, hebben ervoor gezorgd dat “de directie hier wel wakker werd en vandaar dat we een projectgroepje gestart zijn” (Docent 2.2, 11 mei 2023, p. 2). Burgerschapsonderwijs is volgens de docenten te weinig en vooral niet structureel aanwezig op de school, de werkgroep wil daar verandering in brengen. Volgens de docenten is het daarbij van belang dat er een concreet plan komt dat wordt vastgelegd in een beleidsstuk. Meer duidelijkheid van de verwachtingen van de overheid vanuit hun wetswijziging is daarbij wenselijk (Docent 2.4, 21 mei 2023). “Als je scholen echt mee wil krijgen dat het concreter moet gaan worden, dat je vanuit de overheid ook hulp moet bieden. Je vraagt best wel wat. Burgerschap is heel moeilijk om te integreren en als je dan bedenkt dat we zitten met een tekort en dat we zitten met een gebrek aan kennis” (Docent 2.4, 21 mei 2023, p. 10). De actualisaties zullen de wetswijziging vernieuwen door concreter en explicieter op te schrijven. Dit is de ondersteuning die volgens de docenten onder andere nodig is om burgerschap goed op te kunnen zetten. Het eerste aandachtspunt van de actualisaties heeft daarom volgens de antwoorden van de docenten een positief effect op de implementatie van burgerschapsonderwijs (code 1 +).

Om tot een nieuw beleid te komen zou volgens de docenten eerst een inventarisatie moeten plaatsvinden waarbij inzichtelijk wordt wat elk vak al voor burgerschapsonderdelen geïntegreerd heeft in de lessen. Zo is beter op elkaar af te stemmen hoe verschillende vakken, jaarlagen en docenten burgerschap een plek geven. Docent 2.2 zegt daarover: “Op die manier zorgen dat er misschien wat meer coherentie is dat het wat beter op elkaar aansluit. Secties kunnen met elkaar gaan overleggen hoe zij dat burgerschap voor hun vak doorlopen, dus vanaf de onderbouw richting de bovenbouw kunnen gaan vormgeven. Dus ook wel verantwoordelijkheid bij de secties leggen, en dan met name de secties waar burgerschap echt een raakvlak heeft, dus economie, geschiedenis, filosofie, maatschappijleer. Daar moet de nadruk liggen” (11 mei 2023, p. 20). Docent 2.4 zegt: “we weten het gewoon niet. Want je bent allemaal... We zijn niet vakoverstijgend bezig, waardoor je dus geen zicht hebt op wat er gebeurt bij andere vakken, waardoor je dus heel weinig zicht hebt op. Nou wordt er nou wel of niet gedaan aan burgerschap?” (21 mei 2023, p. 4). Deze samenhang is van groot belang bij de implementatie van burgerschapsonderwijs volgens de wetswijziging van 2021, omdat een doorlopende leerlijn moet worden gerealiseerd. In de actualisaties wordt deze samenhang daarom ook steeds meegenomen in overwegingen voor bepaalde keuzes, waardoor de actualisaties deze school kunnen helpen in het realiseren van een doorlopende leerlijn voor burgerschap in lijn met de intenties van de wetgever (code 2 +).

Over die samenhang komen docenten met verschillende voorbeelden, het moet namelijk door de docenten ook nog praktisch (uitvoerbaar) gemaakt worden. Wat de beste, meest passende manier is om burgerschap vorm te geven en te meten/toetsen bestaan nog verschillende ideeën en er is nog niet veel informatie om een keuze op te baseren. “Burgerschap speelt zich op heel veel verschillende niveaus af, maar onderwijs en

het leren van leerlingen ook. Je krijgt vaak veel betere kruisbestuivingen voor kennisontwikkeling op het moment dat vakken met elkaar in aanraking komen” (Docent 2.3, 21 mei 2023, p. 14). Daarom hopen de docenten uiteindelijk vakoverstijgend burgerschap te kunnen laten zien in hun school, maar in welke vorm dat zou kunnen, weten zij nog niet. De burgerschapsonderwerpen hangen nu grotendeels aan het vak maatschappijleer. Het gewicht dat het vak hangt wordt volgens docent 2.4 niet beantwoord met een prominente plek voor het vak door de overheid of de school (21 mei 2023). Als de schoolleiding het als een klein en onbelangrijk onderdeel van de school ziet, kan je volgens docent 2.4 niets anders verwachten van de leerlingen, dus moet er een signaal van de overheid komen, uitbereiding van het vak of andere ruimte buiten het vak voor burgerschap. “Op dat moment wacht ik een beetje” (Docent 2.4, 21 mei 2023, p. 8). De actualisaties nemen vormgeving en meetbaarheid mee, zo kunnen de actualisaties bijdragen aan een positieve implementatie van burgerschapsonderwijs (code 3 +).

Enkel bij de docenten geschiedenis en maatschappijleer is burgerschap een onderdeel van de opleiding geweest. Burgerschap moet een schoolcultuur omvatten en daarom door alle docenten (deels) uitgevoerd worden. De docenten van deze school zetten “vraagtekens bij de burgerschapscapaciteiten om dit allemaal uit te gaan voeren” (Docent 2.2, 11 mei 2023, p. 1). “Burgerschap is heel moeilijk om te integreren en als je dan bedenkt dat we zitten met een tekort en dat we zitten met een gebrek aan kennis, moet het concreter worden en de overheid hulp bieden” (Docent 2.4, 21 mei 2023, p. 10). De actualisaties stellen eisen aan wat lerarenopleiding aan burgerschapsonderwijs moeten doen om docenten meer capabel te maken om burgerschapsonderwijs te faciliteren. Daarnaast kunnen deze eisen worden gebruikt om de afgestudeerde docenten bij te brengen wat in opleidingen ook behandelt zal worden. Op deze manier hebben de actualisaties op basis van de antwoorden van de docenten een positief effect op de implementatie van burgerschapsonderwijs op deze school (code 4 +).

Bij gesprekken over de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs hebben geen van de docenten kansengelijkheid (code 5) en aanbod uit de (school)omgeving genoemd als belangrijke factoren voor de implementatie. Deze elementen worden wel meegenomen in de actualisaties. De docenten geven wel allemaal aan dat ze veel vrijheid krijgen nu ze burgerschap voor de school mogen gaan ontwikkelen. Volgens docent 2.3 kwam de volgende opdracht vanuit de schoolleiding: “We moeten het doen, jullie zijn er verstand van. Bedenk maar wat moois en laat het ons maar weten” (21 mei 2023, p. 5). Deze vrijheid wordt ervaren als vertrouwen en plek voor creativiteit, maar tegelijkertijd blijft het ook heel vaag, “zonder duidelijke verwachtingen of begeleiding vanuit de school” (Docent 2.4, 21 mei 2023, p. 4). De actualisaties houden de vrijheid van onderwijs, die ook in de wetwijziging van groot belang is, in acht. Vrijheid van onderwijs is van belang, maar voor de implementatie van burgerschapsonderwijs is volgens de docenten een eenduidig en duidelijk beleid waar overeenstemming van een veel groter belang. Wanneer de vrijheid van onderwijs in deze actualisaties ervoor gaat zorgen dat de actualisaties te vaag blijven, zal dit onderdeel van de actualisaties een negatief effect hebben op de implementaties van burgerschapsonderwijs in deze school (code 7 -).

Naast de factoren die gerelateerd zijn aan de actualisaties, noemen de docenten van deze school drie extra factoren die van groot belang zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs: ontwikkelingstijd, -middelen & -ondersteuning (8), draagvlak (9) en bureaucratische/trage besluitvorming en verandering (10). Deze factoren worden niet meegenomen in de actualisaties, waardoor de actualisaties daarin geen verschil kunnen maken bij de implementatie.

In de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs is docent 2.2 wat terughoudend om ervoor te zorgen dat het geld en de onderwijstijd er niet meer is om het goed af te ronden (11 mei 2023). De ondersteuning vanuit de school ontbreekt ook, want management reageert niet op hun eerste plannen en als er dan een gesprek is wordt en niet inhoudelijk meegekeken (Docent 2.3, 21 mei 2023). “Ondersteuning zit ook in gewoon feedback geven als je er om vraagt” (Docent 2.3, 21 mei 2023, p. 6). Docent 2.4 belicht daarbij dat dat niet

alleen de schoolleiding doet, maar ook het gebrek aan ondersteuning vanuit de overheid zorgt voor de tekorten en gebrek aan kennis en vaardigheden wat de implementatie bemoeilijkt (21 mei 2023).

Daarnaast wordt door alle docenten specifiek benoemd dat draagvlak zo snel mogelijk moet worden gerealiseerd, nadat er een beter idee is wat burgerschap moet zijn. “Als je onderwijshervormingen door wilt voeren, dan gaan er altijd collega's met de hakken in het zand staan” (Docent 2.2, 11 mei 2023, p. 20). Het is daarom belangrijk om transparant te zijn tijdens de implementatie en onbegrip te verminderen (Docent 2.4, 21 mei 2023). Zonder draagvlak kan de brede opdracht die een schoolcultuur moet omvatten met samenhang niet overleven.

Ten slotte geven de docenten aan dat tot op het heden de besluitvorming en bijhorende verandering een bureaucratisch en traag proces moeten afwachten voordat er iets klaarkomt. Dat was een aantal jaar terug, toen docent 2.2 meerdere keren bij de schoolleiding was geweest om burgerschap te realiseren, maar niet werd gehoord. “Als je van onderuit interessante plannen hebt om het beter te doen wordt het niet per se heel goed naar geluisterd heb ik het idee” (Docent 2.3, 21 mei 2023, p. 3). En ondanks dat er nu wel toestemming is gegeven voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs, worden hier weinig besluiten over gemaakt en traag gereageerd. “De vele wisselingen van de wacht zijn daar de grootste reden van, de organisatorische status is gewoon niet goed” (Docent 2.2, 11 mei 2023, p. 8).

4.3 – Docenten school 3

In casus 3 gaat het om een school met bijzonder onderwijs en locatie in een dorp. In deel 1 is vastgesteld dat deze school sinds 2020 functioneert op een helemaal nieuw onderwijsconcept, waardoor de school een leergebied burgerschap heeft. De school is een voorloper in de implementatie van burgerschapsonderwijs, omdat het leergebied burgerschap zich in lijn met de wet van 2021 lijkt te ontwikkelen.

Binnen deze school is overgestapt naar niet nieuw onderwijsconcept waarbij wordt gewerkt in leergebieden. Schooljaar 2022/2023 is het derde jaar dat het concept in de praktijk wordt toegepast, wat betekent dat dit schooljaar voor het eerst ook in de derde klas in leergebieden wordt lesgegeven. Het concept groeit als het ware elk jaar mee met de brugklassers van drie jaar hiervoor. Binnen het leergebied burgerschap vallen de voormalige vakken: geschiedenis en levensbeschouwing. Aankomende jaren moeten daar ook de vakken in de bovenbouw bij: maatschappijleer, filosofie en geschiedenis voor de bovenbouw. De afgelopen drie jaar dat hier het leergebied burgerschap is ontwikkeld is er geen rekening gehouden met de wetwijzigingen van 2021 (Docent 3.3, 8 juni 2023). Bij de ontwikkelingen zijn voornamelijk de doelen uit curriculum.nu gebruikt, die nu ook een belangrijk onderdeel zijn van de burgerschapsopdracht, waardoor de school goed op weg is. Tijdens de interviews gaven de docenten wel aan dat het handig zou zijn om hun ontwikkelingen ook een te toetsen aan een wet, zodat het werk niet daar vervolgens weer op aangepast moet worden (Docent 3.2, 6 juni 2023). De docenten zijn nog volop bezig met het ontwikkelen en verbeteren en alhoewel de wetwijziging hen niet heeft bereikt, zullen de actualisaties dat wel doen. De actualisaties geven hun daarmee een concreter en duidelijker middel om hun ontwikkelingen en plannen aan te toetsen en hebben daarmee een positief effect op de implementatie van burgerschapsonderwijs (code 1 +).

In de wetwijziging is duidelijk dat er een doorlopende leerlijn gerealiseerd moet worden voor burgerschapsonderwijs, waardoor in de actualisatie samenhang een belangrijke factor is. De docenten die lesgeven aan de onderbouw hebben nu samen drie jaar onderwijs in leergebieden gegeven en dat gaat goed. Wat volgens de docenten op deze school nog echt ontbreekt is de koppeling naar de bovenbouw. “Ik kwam er echt pas na twee jaar achter dat er nog steeds in de 4de of 5de levensbeschouwing werd gegeven, ik dacht, huh, ik dacht dat we dat afgeschafte hadden. Op dat vlak lopen de communicatielijnen nog steeds niet helemaal lekker” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 3). Docent 3.3 is ook leergebied-coördinator, wat naar eigen zeggen betekent: “de plooiën glad te strijken om ervoor te zorgen dat alles een beetje gestroomlijnd loopt als er dingen van bovenaf komen. Dat nou dat de collega's dat weten dat leerdoel gestuurd onderwijs dat

dat goed geïmplementeerd wordt” (Docent 3.3, 8 juni 2023, p. 2). Aankomend schooljaar moet het vierde leerjaar meegenomen in de leergebieden, maar een plan voor hoe dit aangepakt zou moeten worden is er nog niet. Het lastige met de koppeling naar de bovenbouw is dat leerlingen voor het diploma wel examen moeten doen in vakken en niet in leergebieden (Docent 3.3, 8 juni 2023). Dat de actualisaties de samenhang van onder andere de onderbouw en bovenbouw meenemen heeft daarom op deze school een positief effect op de implementatie van burgerschapsonderwijs (code 2 +).

De docenten zijn wel trots op wat ze in die drie jaar wel hebben neergezet. In termen van vormgeven en meten hebben zij al drie jaar ervaring en het gaat niet slecht. Tevreden zijn de docenten nog niet. De docenten geven beide aan dat burgerschap in de praktijk grotendeels toch nog geschiedenis is en niet zo geïntegreerd als gehoopt met levensbeschouwing en maatschappelijke vraagstukken. “We willen echt een geïntegreerd verhaal ervan maken eigenlijk. Ook om die koppeling tussen vroeger en nu te maken” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 8). Dat wiel moeten ze naar eigen zeggen helemaal zelf uitvinden, omdat “er natuurlijk niet één methode ergens voor geschiedenis en levensbeschouwing is” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 2). Daarom wordt nu een geschiedenismethode gebruikt en daarin maken ze dan bewuste keuzes waar ze van de methode afwijken om het burgerschap te maken en niet alleen geschiedenis. Dit verklaart wel een deel waarom geschiedenis nog wel vrij dominant is in dit leergebied en de integratie nog niet helemaal gelukt voelt. De actualisaties zullen uitwijzen hoe burgerschap vormgegeven en gemeten/getoetst kan worden. Deze informatie zal op basis van deze informatie van de docenten een positief effect hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs (code 3 +).

Beide docenten zijn tijdens hun opleidingen niet echt getraind om burgerschapsonderwijs te kunnen geven, zeker niet in leergebieden. Docent 3.2 heeft wel onderzoek gedaan op andere scholen na de opleiding om informatie te verzamelen voor de ontwikkeling van burgerschap als leergebied. Docent 3.3 heeft in de opleiding tot geschiedenis aantal burgerschapsaspecten meegekregen. Dat de actualisaties ervoor moeten gaan zorgen dat het voortaan wel in opleiding nadrukkelijk behandeld wordt, heeft niet direct een effect op de implementatie op deze school, behalve als de school dit als leidraad neemt om hun afgestudeerde docenten bij te leren (code 4 +).

De actualisaties houden er ook rekening mee dat burgerschapsonderwijs op de verkeerde manier kansongelijkheid juist kan vergroten. Dit wordt niet genoemd door de docenten als een belangrijke factor, waardoor niet wordt verwacht dat dit onderdeel effect zal hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs op deze school (code 5). Wat docent 3.3 wel kort noemt is dat excursies erg veel zouden toevoegen aan het leergebied burgerschap, maar dat daar nu het budget niet voor lijkt te zijn. “Als je het hebt over de Tweede Wereldoorlog en discriminatie zou het veel toevoegen om naar Kamp Westerbork te gaan, maar dat kost ontzettend veel geld” (Docent 3.3, 8 juni 2023, p. 8). De actualisaties houden rekening met het aanbod uit de (school)omgeving, waardoor dit soort dingen, of iets vergelijkbaars, mogelijk zou zijn, waardoor de actualisaties een positief effect hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs op deze school (code 6 +).

Beide docenten geven aan erg veel waarde te hechten aan de vrijheid van onderwijs en dan vooral ook de vrijheid die ze van hun schoolleider krijgen. “Als die dan zouden gaan vertellen hoe ik mijn burgerschapslessen moet gaan vormgeven, dan heb ik zoiets van, maar volgens mij kan ik dat toch veel beter zelf in inschatten van wat ik moet doen en dan heb ik veel liever overleg met mijn collega's die er ook echt middenin staan (Docent 3.3, 8 juni 2023, p. 7). De actualisaties houden deze vrijheid van onderwijs in acht, wat positief zal worden ontvangen op de school bij de implementatie van burgerschapsonderwijs gebaseerd op hun antwoorden (code 7 +).

Naast de factoren die gerelateerd zijn aan de actualisaties, noemen de docenten van deze school drie extra factoren die van groot belang zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs: ontwikkelingstijd, -

middelen & -ondersteuning (8), draagvlak (9) en bureaucratische/trage besluitvorming en verandering (10). Deze factoren worden niet meegenomen in de actualisaties, waardoor de actualisaties daarin geen verschil kunnen maken bij de implementatie.

Voor een leergebied als burgerschap wordt veel ontwikkeltijd gebruikt, omdat deze mee moet bewegen met de actualiteit. “Je krijgt niet meer ontwikkeltijd het vak wiskunde ofzo die gewoon kan doen wat ze altijd al deden” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 2). Om het leergebied meer geïntegreerd te maken en niet geschiedenis met een beetje levensbeschouwing en een actualiteit “zou ook echt een verbetering zijn als we daarvoor ook wat meer ontwikkeltijd kregen” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 21). Ook zijn tijd en geld factoren waardoor het leergebied wel of juist niet zal bereiken waar het graag naartoe wil. De lessen zijn soms te kort of er vallen te veel lessen uit, waardoor juist die vertaalslag naar de burgerschapskennis, -vaardigheid of -houding erbij inschiet. Daarnaast bepaald het budget ook wat mogelijk is binnen de school en de ontwikkelingen. “In de randstad is het misschien anders, maar in deze regio is krimp gewoon echt heel, heel duidelijk aanwezig. Ook op deze school, dat betekent dat je dat je keuzes moet maken, ja, dus dat is de grootste belemmering die ik voorzien” (Docent 3.3, 8 juni 2023, p. 17). Deze factor voor implementatie van burgerschapsonderwijs wordt met de actualisaties niet geadresseerd.

De docenten geloven dat de opdracht “goed uitvoerbaar moet zijn wanneer de docenten er open voor staan” (Docent 3.3, 8 juni 2023, p. 14). In het verleden zijn er wel eens veranderingen doorgevoerd waarbij “heel veel collega's toch hebben ervaren dat uiteindelijk de beslissing niet is wat ze willen en dat het toch doorgezet is” (Docent 3.2, 6 juni 2023, p. 7). Draagvlak creëren voordat een beslissing wordt gemaakt, is daarom cruciaal, ook bij deze school, voor een duurzame implementatie van burgerschapsonderwijs. Draagvlak en hoe deze te creëren wordt niet opgenomen in de actualisaties, waardoor de actualisaties hier geen invloed op hebben.

Tot slot wordt ook op deze school een trage besluitvorming en verandering herkent. Corona, start talentgericht onderwijs, start leergebieden, doorloop van collega's en wisselingen van schoolleiding zorgden allemaal samen voor onrust en trage besluitvorming en verandering. Ook deze factor wordt niet meegenomen in de actualisaties, waardoor de actualisaties geen invloed kunnen uitoefenen op deze factor van implementatie.

4.4 – Docenten school 4

In casus 4 gaat het om een school met openbaar onderwijs en locatie in een dorp. In deel 1 blijkt dat vanwege beperkte middelen, tijd en ondersteuning de kans dat de beleidsintenties worden gerealiseerd klein is.

“Schoolleiding heeft op dit moment het heilige geloof, dat het [burgerschapsonderwijs] best goed gebeurt, zeg maar. Dat is een mooi vertrouwen in je werknemers, maar hier zou ik zeggen, dit is wettelijk verplicht, is dat dan niet iets te weinig” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 11). Op deze school werkte vergrote verplichting om leerlingen te voorzien van burgerschapsonderwijs door de wetsvernieuwing om een aantal werknemers het toe te zeggen iets aan burgerschap te mogen inventariseren en als burgerschap te bestempelen. De wetswijziging was volgens docent 4.2 de stok achter de deur die nodig was om de schoolleiding te overtuigen. Door de actualisatie wordt nog duidelijker wat precies de bedoeling is na de wetswijziging, welke vervolgens ook verplicht worden gesteld. Dit kan volgens de docent de implementatie van burgerschapsonderwijs sterken (code 1 +), omdat dit weer een volgende stok achter de deur is.

Docent 4.2 hoopt een goede samenhang van de verschillende onderdelen van burgerschap te kunnen presenteren. Het is echter nog onduidelijk wat er tot op het heden binnen de klaslokalen aan burgerschap wordt gedaan, daar moet de docent nog achter zien te komen. “Maatschappijleer behandelt dat natuurlijk dan in de bovenbouw ook op alle niveaus, niet alle jaarlagen, niet alle thema 's van burgerschap, maar wel een aantal” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 8). Daarnaast verschillende docenten, zelfs degenen die hetzelfde vak geven, van elkaar en daarom ook in hun lesstof, daarom wordt het volgens de docent wel moeilijk om

samenhang te vinden of te krijgen. De actualisaties zullen hierbij helpen, omdat samenhang mee is genomen in de ontwikkeling van de actualisaties. Daarom wordt een positief effect verwacht van dit onderdeel van de actualisaties op de implementatie van burgerschapsonderwijs op deze school (code 2 +).

Over de vormgeving is nog geen creatief plan bedacht, maar wordt vooral gehoopt dat er veel burgerschap te vinden is in het onderwijs dat nu al wordt gegeven. Zo zouden subonderdelen van de burgerschapsopdracht moeten worden verdeeld door de school. “Dat een vak dat gewoon een bepaald subonderdeel onder zijn hoede neemt, bereikt de school veel meer” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 8). Over hoe burgerschap zou moeten of kunnen worden vormgegeven wordt nader toegelicht in de actualisaties. Naar aanleiding van de actualisaties zou deze school dan een positief effect kunnen ervaren bij de implementatie van burgerschapsonderwijs, omdat er dat meer vorm van echt burgerschap kan ontstaan, in plaats van enkel dezelfde uitvoering met een andere naam (code 3 +).

Docent 4.2 heeft voornamelijk een persoonlijke motivatie en voorkeur voor burgerschapsonderwijs, waardoor dit al langer een wens was om te realiseren. Burgerschap was geen echt onderdeel van zijn opleiding tot docent. De actualisaties zouden hier verandering in brengen. Dat gaat voor deze docent zelf het verschil niet zo maken, maar wel om meer mensen aan zijn zij te krijgen die dezelfde noodzaak zien om burgerschapsonderwijs goed te implementeren. De actualisaties zouden daarom op dit onderwerp een positief effect kunnen hebben (code 4 +).

De actualisaties houden er ook rekening mee dat burgerschapsonderwijs op de verkeerde manier kansengelijkheid juist kan vergroten. Dit wordt niet genoemd door de docenten als een belangrijke factor, waardoor niet wordt verwacht dat dit onderdeel effect zal hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs op deze school (code 5). De actualisaties houden ook rekening met het aanbod uit de (school)omgeving, zodat deze buitenschoolse burgerschapsactiviteiten niet buitenspel worden gezet door de actualisaties. De school deed aan “excursies... en we zijn naar de Tweede Kamer geweest” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 7). Dit kan een geïntegreerd onderdeel worden van het burgerschapsonderwijs doordat de actualisaties daar rekening mee houden. Zo hebben de actualisaties op dit onderdeel waarschijnlijk een positief effect op de implementatie op deze school (code 6 +).

Ondanks dat de wettelijke verplichting van de wetwijziging van 2021 de stok achter de deur was om burgerschap te mogen gaan ontwikkelen, vindt docent 4.2 een grote portie vrijheid om naar eigen inzicht burgerschap vorm te geven ook belangrijk. “De wet is gelukkig niet op de DDR-manier alles helemaal uitgeschreven, hè? Je hebt als school wat bewegingsruimte” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 12). Ook de actualisaties bewaken de vrijheid van onderwijs goed, waardoor dit een positief effect zou kunnen hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs op deze school (code 7 +).

Ondanks de vele positieve effecten die de actualisaties lijken te hebben voor deze school, wordt het toch lastig wanneer de volgende factoren voor de school niet verder worden geholpen: ontwikkelingstijd, -middelen & -ondersteuning (8), draagvlak (9) en bureaucratische/trage besluitvorming en verandering (10).

De docent heeft van zijn schoolleiding nog niet echt steun ervaren, maar vindt tegelijkertijd dat het nog een vroeg stadium is en dat deze steun nog zou kunnen komen. “Wij willen op scholing gaan om onszelf te versterken hierin. En, ik denk dat we soms dingen moeten gaan inhuren om op school, hè? Bepaalde clubs die op school dingen komen doen met leerlingen om de gaten te vullen. Als we zouden merken dat de school daarin niet meegaat, dan voelen we ons niet gesteund nee, maar dat zal moeten blijken” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 9-10). Daarnaast is er “financieel niet veel ruimte, maar wat wel duidelijk is dat er dat dit wel geld gaat kosten als je het goed wil doen” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 10). Deze factoren zullen daarom zeer bepalend zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs op deze school, maar deze worden niet in de actualisaties aangekaart.

Daarnaast lijkt draagvlak gaandeweg in het gesprek met de docent steeds terug te komen als een heel belangrijk element voor het wel of niet slagen van een bepaald beleid of bepaalde verandering op de school. Bij besluitvorming in een organisatie van hoogopgeleide professionals moet je de mensen wel meenemen in je besluiten. Mijn school lukt dat niet” (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 4). Op deze manier verliezen de besluiten en verandering draagvlak of ontstaat het niet eens en zo zal er geen succesvolle verandering overblijven. Ook deze belangrijke factor voor de implementatie van burgerschapsonderwijs wordt niet beïnvloed door de actualisaties.

Het proces om burgerschap op te mogen zetten was een bureaucratisch en traag proces. “Ik heb mensen bij elkaar gezocht en hebben we over burgerschap gepraat. Toen heb ik een plan bedacht en dat kwam in een la en na een jaar heb ik weer gevraagd, wat gaan we daar nou mee doen? Nou en toen met nog meer duwen heb ik dan gezegd, volgens mij moet er een beleid worden geschreven. Ja, het komt allemaal uit mijn koker (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 13). Ook van de aanstaande ontwikkeling van burgerschap verwacht docent 4.2 een trage voortgang: “ik denk nu wel enigszins met burgerschap bezig in de school, maar dan zou ik het nog wel een paar jaar geven, voordat dat helemaal wordt uitgevoerd (Docent 4.2, 12 mei 2023, p. 5). Deze bureaucratische en trage besluitvorming en verandering kan de implementatie van burgerschapsonderwijs in de weg staan, maar de actualisaties hebben geen inhoud om daar voor de school iets aan te veranderen.

4.5 – Deelvraag 1

Aan de hand van de resultaten van de interviews kan een antwoord worden geformuleerd op de eerste deelvraag van dit onderzoek: Welke factoren zijn belangrijk voor docenten bij de implementatie van burgerschapsonderwijs per school?

Bij elke school werden de volgende factoren als belangrijk gezien voor de implementatie van burgerschapsonderwijs: nieuw/vernieuwd en expliciet beleid (1), samenhang (2), vormgeving en meetbaarheid (3), schoolcultuur (4), ontwikkelingstijd, - middelen en -ondersteuning (8), draagvlak (9) & bureaucratische/trage besluitvorming en verandering (10). Alle docenten op de verschillende scholen zijn het er dus in ieder geval over eens dat maatregelen die deze factoren ten goede komen, de implementatie van burgerschapsonderwijs positief zouden kunnen beïnvloeden.

Geen enkele docent was al zover dat burgerschapsonderwijs in (ondoordachte) uitvoering een averechts effect kan hebben (5). Ondoordacht burgerschapsonderwijs kan bepaalde verschillen tussen leerlingen benadrukken en zelfs verergeren daardoor. In casus 1 werd door geen van de docenten de vrijheid van onderwijs (7) als een belangrijk onderdeel voor de implementatie van burgerschapsonderwijs genoemd. In casus 2 werd over de vrijheid van onderwijs juist gezegd dat een te grote behoefte aan vrijheid voornamelijk de opdracht, ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs heel vaag zouden houden. Bij die vaagheid zou deze school echt niet gebaat zijn volgens de docenten. De factor vrijheid van onderwijs zou dus een negatief effect kunnen hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs. Bij alle andere scholen werd dit door docenten wel als een belangrijke voorwaarde genoemd om burgerschap passend te kunnen maken binnen hun scholen. In casus 2 werd door geen van de docenten gesproken over het belang van aanbod uit de (school)omgeving, zoals een bezoek aan de Tweede Kamer of meedoen aan een goede doelen actie. Uit de resultaten is gebleken dat volgens de docenten op deze school dit geen bepalende factor is bij de implementatie van burgerschapsonderwijs. Het aanbod uit de (school)omgeving wordt echter door de docenten op de andere scholen wel nadrukkelijk genoemd als bestaande of mogelijke aanvullingen voor het burgerschapsonderwijs van de school.

4.6 – Deelvraag 2

Aan de hand van de resultaten van de interviews kan een antwoord worden geformuleerd op de tweede deelvraag van dit onderzoek: Welke invloed hebben de actualisaties van kerndoelen en eindtermen op de implementatie van burgerschapsonderwijs per school?

Factoren 1 t/m 7 zijn factoren die in de actualisatie worden meegenomen om burgerschapsonderwijs positief te beïnvloeden en aan te sluiten bij de wetwijziging. Het grootste deel van de factoren in deze actualisaties hebben op basis van de resultaten uit dit onderzoek een positieve invloed op de implementatie van burgerschapsonderwijs. Vier van deze zeven factoren werd binnen elke casus door docenten benoemd als belangrijk element voor de implementatie van burgerschapsonderwijs binnen hun school. De actualisaties zouden daarom een positief effect hebben op de implementatie aan de hand van deze vier factoren. De vier factoren zijn: vernieuw/nieuw en expliciet (1), samenhang (2), vormgeving en meetbaarheid (3) & schoolcultuur (4). Niet elke docent herkende het belang of positieve effect van kansengelijkheid (5), aanbod uit de (school)omgeving (6) en vrijheid van onderwijs (7) voor de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs. De factoren die door docenten tijdens de interviews niet als belangrijke factoren werden aangeduid, worden wel allemaal in de actualisaties meegenomen. Hierdoor is de kans groot dat de actualisaties ervoor zullen zorgen dat scholen en docenten toch rekening zullen houden met deze factoren bij de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs. Enkel in casus 2 komt naar voren dat de factor vrijheid van onderwijs (7) een negatief effect zou kunnen hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs op de school, omdat te veel vrijheid bij de school al een aantal keer ten koste ging van de overeenstemming, rust, daadkracht en doorzettingsvermogen.

De factoren 8 t/m 10 zijn door alle docenten bevonden als een belangrijke factor bij de implementatie van burgerschapsonderwijs. De actualisaties doen echter niets aan deze factoren, waardoor de invloed van de actualisaties waarschijnlijk maar beperkt zal zijn, wanneer deze factoren niet worden gefaciliteerd binnen de school.

In tabel 4 is een overzicht van de scholen en de verschillende gecodeerde factoren voor de implementatie van burgerschapsonderwijs te vinden. In dit overzicht is duidelijk te zien wat hierboven beschreven is.

	School 1	School 2	School 3	School 4
1. vernieuwd/nieuw en duidelijk	+	+	+	+
2. samenhang	+	+	+	+
3. vormgeving en meetbaarheid	+	+	+	+
4. schoolcultuur	+	+	+	+
5. kansengelijkheid	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
6. aanbod uit de (school)omgeving	+	n.v.t.	+	+
7. vrijheid van onderwijs	n.v.t.	-	+	+
8. ontwikkelingstijd, -middelen en -ondersteuning	x	x	x	x
9. draagvlak	x	x	x	x
10. bureaucratische/trage besluitvorming en verandering	x	x	x	x

+ : positief effect actualisatie op implementatie burgerschapsonderwijs

- : negatief effect actualisatie op implementatie burgerschapsonderwijs

n.v.t. : niet genoemd door de docenten als factor bij implementatie

x : belangrijk voor de docenten, maar niet meegenomen in de actualisaties

Tabel 4: Overzicht scholen en codes

5. Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: “Welke factoren zijn van belang voor docenten bij de implementatie van burgerschapsonderwijs en de bijbehorende actualisaties?”

Om de invloed van de actualisaties op de implementatie van burgerschapsonderwijs door docenten binnen de casussen van dit onderzoek te bepalen, worden de elementen uit de actualisaties naast de factoren die door docenten worden aangeduid gelegd. De actualisaties zijn nog niet klaar, maar in de startnotities is wel te lezen wat de uitdagingen en aanbevelingen zijn voor de actualisaties. Hiermee zal rekening worden gehouden in de ontwikkeling van de uiteindelijke kerndoelen (po en onderbouw vo) en eindtermen (bovenbouw vo), daarom worden de startnotities gebruikt als aanduiding van de inhoud van de actualisaties. Uit de samenvatting van de actualisaties zijn zeven verschillende factoren te herkennen: vernieuwd/nieuw en expliciet, samenhang, vormgeving en meetbaarheid, schoolcultuur, kansengelijkheid, aanbod uit de (school)omgeving & vrijheid van onderwijs. Vier van deze zeven factoren werd binnen elke casus door docenten benoemd als belangrijk element voor de implementatie van burgerschapsonderwijs binnen hun school. De actualisaties zouden daarom een positief effect hebben op de implementatie aan de hand van deze vier factoren. De vier factoren zijn: vernieuw/nieuw en expliciet (1), samenhang (2), vormgeving en meetbaarheid (3) & schoolcultuur (4). Door geen enkele docent werd de noodzaak om te waken voor kansengelijkheid die in het geding kan komen bij het verzorgen van burgerschapsonderwijs. In de startnotities werd dit al verwacht en daardoor is de noodzaak om dit element wel in de actualisaties mee te nemen hoog, anders heeft burgerschapsonderwijs ook een (onbedoeld en onbewust) tegenstrijdig effect. Door dit op te nemen worden scholen en docenten erop gewezen dat zij niet moraliserend of socialiserend moeten optreden tegen leerlingen die minder sociaal en cultureel kapitaal meekrijgen vanuit huis. Zo worden deze leerlingen namelijk alleen maar meer op afstand gezet van de rest van de leerlingen.

Daarnaast is binnen casus 2 door de docenten niet benoemd hoe en of zij het aanbod uit de (school)omgeving (zouden) gaan gebruiken. De actualisaties houden er rekening mee dat er een aanbod in de (school)omgeving bestaat die kan bijdragen aan burgerschapvorming zodat de actualisaties het gebruik hiervan niet in de weg staan. De actualisaties zullen echter niet uitschrijven hoe en in hoeverre er gebruik gemaakt moet worden van dit aanbod, het initiatief hierin moet vanuit de scholen en docenten zelf komen. Een aanbeveling voor de school en docenten in casus 2 is daarom om in het aanbod uit de (school)omgeving op zoek te gaan naar aanvulling en/of hulp voor de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs. De docenten van de andere casussen benoemen wel het verschillende aanbod dat zij (gaan) gebruiken.

Verder is binnen casus 1 het belang van vrijheid van onderwijs bij de implementatie van burgerschapsonderwijs niet benoemd door de docenten. Vrijheid van onderwijs wordt wel als factor meegenomen in de actualisaties, maar volgens de resultaten uit dit onderzoek zal dat weinig effect hebben op deze school. Bij casus 2 wordt vrijheid van onderwijs door docenten gezien als een mogelijk negatief effect op de implementatie van burgerschapsonderwijs. De docenten op deze school is aan te raden om duidelijke afspraken te maken (onderling) en duidelijke kaders vast te stellen met de schoolleiding. Zo is de kans dat de vrijheid van onderwijs, die als onderdeel van de actualisaties wordt meegenomen, ten koste gaat van de overeenstemming, rust, daadkracht en doorzettingsvermogen die nu op de school heerst over burgerschapsonderwijs kleiner. Bij casus 3 en 4 wordt door docenten wel een positief effect verwacht van vrijheid van onderwijs bij de implementatie van burgerschapsonderwijs.

De meeste elementen van de actualisaties hebben een positief effect op de implementatie van burgerschapsonderwijs. Docenten zullen daarom de actualisaties goed kunnen gebruiken om burgerschapsonderwijs te ontwikkelen en uit te voeren. Daarnaast kunnen de actualisaties docenten wijzen op elementen die van belang zijn voor burgerschap, maar de docenten zelf het belang nog niet van hebben ingezien.

Naast de factoren die uit de samenvatting van de actualisaties komen, noemen alle docenten nog drie andere factoren die van belang zijn bij de implementatie van burgerschapsonderwijs: ontwikkelingstijd, -middelen & -ondersteuning (8), draagvlak (9) en bureaucratische/trage besluitvorming en verandering (10). Deze factoren kunnen volgens de docenten de implementatie van burgerschapsonderwijs binnen hun school negatief of positief beïnvloeden. De actualisaties nemen deze factoren niet mee, dus deze factoren zullen scholen en docenten zelf moeten aanpakken, willen zij hier geen hinder, maar juist versterking in vinden. De school en docenten moeten zich daarvoor bewust zijn van deze factoren en vervolgens uitvinden hoe deze factoren in hun voordeel kunnen werken.

6. Discussie

In het kader van deel 2 van dit onderzoek zijn diverse beperkingen geïdentificeerd die invloed kunnen hebben op de resultaten. De beperkingen die al vermeld zijn bij de beperkingen van deel 1, gelden ook voor deel 2, omdat hierbij dezelfde interviews van docenten zijn gebruikt als resultaten als voor deel 1. De beperkingen die daarbij horen (mogelijke selectie bias, bijzondere scholen met alleen een religieuze achtergrond en maar een enkele onderzoeker), zijn daarom ook beperkingen voor deel 2 van het onderzoek.

Een extra beperking van het onderzoek van deel 2 is dat er geen nieuwe data meer is verzameld. De interviewtranscripten van de docenten die voor deel 1 zijn gebruikt, zijn ook voor deel 2 gebruikt. In deze interviewtranscripten was nog voldoende aanvullende informatie te vinden die in deel 1 niet is gebruikt, waardoor deel 2 een verdieping kon zijn op deelvraag 3 van deel 1.

Ondanks de bovengenoemde beperkingen kunnen de resultaten van dit onderzoek een significante bijdrage leveren aan de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs. De belangrijke factoren worden namelijk belicht, waardoor scholen en docenten uit dit onderzoek kunnen leren waar de focus op moet liggen. Met de genoemde beperkingen is in de uitvoering van het onderzoek rekening gehouden, zodat deze beperkingen minimaal bleven en deze het onderzoek zo min mogelijk (negatief) beïnvloedden.

Overkoepelende conclusie

Uit deel 1 blijkt dat de wetwijziging van 2021 heeft gezorgd voor meer bewustwording, vooral ook door het verplichtende karakter ervan. Men kan zich over het algemeen ook vinden in de wetwijziging, in ieder geval waar het gaat om de uitgangspunten. De intentie bij school en docent om aan de wet te voldoen, en daarvoor ook stappen te willen zetten (behalve als dat al is gebeurd), lijkt grotendeels aanwezig. Dat wil nog niet zeggen dat deze intenties van de school en docent al praktisch zijn geworden. Zelfs binnen bepaalde lessen waarin dit al mogelijk was, komen burgerschapsonderdelen niet of nauwelijks voorbij. Het valt nog te bezien of dit de aankomende jaren wel zal gebeuren. Uit dit onderzoek is gebleken dat door het volgzaam karakter van school en docent het erop lijkt dat de beleidsintenties van de wetgever (grotendeels) zullen worden gerealiseerd, maar tegelijkertijd worden er knelpunten genoemd (gebrek aan middelen, draagvlak, duidelijk en eenduidig beleid en benodigde capaciteiten) die volwaardig burgerschapsonderwijs in de weg kunnen staan. Er kan dus niet met zekerheid vast worden gesteld dat de beleidsintenties van de wetgever behaald zullen worden, omdat nog onduidelijk is in hoeverre de plannen en intenties van scholen en docenten daadwerkelijk worden omgezet in de praktijk. Deze laatste vertaalslag moet nog gemaakt worden.

In deel 2 worden de belangrijke factoren voor docenten in de implementatie van burgerschapsonderwijs met meer diepgang belicht, ook aan de hand van de nieuwe ontwikkeling in 2023: de actualisaties. Alle docenten geven aan dat vernieuwd/nieuw en expliciet beleid, samenhang, vormgeving en meetbaarheid, schoolcultuur, ontwikkelingstijd, -middelen & -ondersteuning, draagvlak & bureaucratische/trage besluitvorming en verandering belangrijke factoren zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs. De eerste vier factoren komen terug in de startnotities van de actualisatie van de kerndoelen burgerschap en/of de eindtermen maatschappijleer. De actualisaties kunnen daarom naar verwachting een positieve invloed hebben op de implementatie van burgerschapsonderwijs, in ieder geval aan de hand van die vier factoren. De drie laatste factoren worden niet meegenomen in de actualisaties, maar zijn volgens alle docenten wel van belang. Het is daarom een aanbeveling voor scholen en docenten om zelf actie te ondernemen met betrekking tot deze factoren. Kansengelijkheid wordt opgenomen in de actualisaties, maar wordt door geen docent genoemd als belangrijke factor voor de implementatie van burgerschapsonderwijs. De actualisaties kunnen er daarom voor zorgen dat dit onderdeel van burgerschapsonderwijs niet vergeten wordt. Het aanbod uit de (school)omgeving moeten scholen en docenten meenemen in de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs, de actualisaties laten hier bewust ruimte voor. Voor de scholen en docenten die nog geen gebruik maken van het aanbod uit de (school)omgeving is het een aanbeveling om dit voor burgerschapsonderwijs wel te gaan doen. Daarnaast wordt de factor vrijheid van onderwijs binnen een casus als een mogelijke bedreiging gezien voor de implementatie. Binnen deze casus is het daarom van belang om duidelijke afspraken en kaders te hebben voor de ontwikkeling en uitvoering van burgerschapsonderwijs.

Aanbevelingen

Uit beide delen van het onderzoek komen verschillende aanbevelingen logisch voort uit de resultaten en conclusies. Deze aanbevelingen worden per stakeholder uitgewerkt, beginnend met de wetgever, opgevolgd door de scholen en de docenten.

1. De wetgever

Voor de wetgever komt het neer op een aanbeveling: Ondersteun scholen en docenten door duidelijk en streng te zijn, maar zonder te eisen wat sommigen onmogelijk kunnen opbrengen zonder hulpmiddelen daarvoor beschikbaar te stellen. De meeste scholen en docenten willen wel, maar hebben niet de handvatten om het te implementeren zoals gewenst. Het verschilt per school en ook per docent of dit ligt aan de middelen, tijd, ondersteuning, draagvlak, besluitvorming of capaciteiten. Het beleid verduidelijken, maar voornamelijk het meer verplichtend maken, heeft bewezen scholen en docenten aan te sporen om

daadwerkelijke verandering te bewerkstelligen. De actualisaties zijn daarmee een belangrijke toevoeging naast de wetswijziging. Deze verduidelijking met verplichtende aard moet de scholen en docenten helpen een beter beeld te krijgen wat haalbaar is. Daarbij moet wel hulp beschikbaar zijn voor de scholen en docenten die niet weten hoe ze burgerschapsonderwijs zouden moeten integreren of daar de middelen niet voor hebben.

2. De scholen

Scholen kunnen verschillende dingen doen om de implementatie van burgerschapsonderwijs zo goed mogelijk te laten verlopen. Ten eerste moeten scholen hun docenten steunen in hun ideeën en inspanningen, want de docenten zijn van goede wil. Uit het onderzoek is gebleken dat elke docent het beleid van de school volgt, door te wachten tot de school richting aangeeft, door de school aan te sporen om bepaalde actie te ondernemen en/of door het vastgestelde beleid van de school te onderschrijven en zo goed mogelijk uit te voeren. Daarom wordt aanbevolen om de docenten te respecteren als capabele professionals en hen de handelingsruimte toe te vertrouwen bij het ontwikkelen van burgerschap. In het onderzoek werd namelijk ook vastgesteld dat de docenten de ontwikkelaars zullen zijn. Wanneer de school de docenten deze handelingsruimte niet toevertrouwd, of tijd en middelen niet vrijmaakt, is er een grote kans dat het resulterende burgerschapsbeleid te weinig draagvlak heeft bij de docenten om in de praktijk uitgevoerd te worden zoals de school dat wenst.

Ten tweede is het als school belangrijk om bewust te zijn van de tien factoren die volgens de docenten van belang zijn voor de implementatie van burgerschapsonderwijs. De docenten moeten het burgerschapsonderwijs uiteindelijk in de praktijk gaan brengen, waardoor het logisch is om te luisteren naar wat zij belangrijk vinden, zo zal burgerschap sneller en duurzamer ontwikkelen. Daarnaast dienen scholen bewust te zijn dat alle tien de factoren die docenten belangrijk vinden samenhangen. Wanneer een school verbeteringen doet op het gebied van een factor, wordt vaak ook al meer draagvlak gecreëerd en laat de school meer ondersteuning zien. Beide zijn ook factoren voor een goede implementatie. Een gerichte, doordachte verbetering kan dus veel verschil maken in de kwaliteit van de implementatie van burgerschapsonderwijs.

Ten derde moeten scholen scherp blijven op alle hulp die scholen kunnen aanvragen/regelen. Met veel onderwerpen hoeft een school het wiel niet helemaal zelf uit te vinden en mogelijk te maken. Financiële hulp, zoals de subsidie basisvaardigheden, is een hulpmiddel dat voor veel scholen een goede, daadwerkelijke implementatie mogelijk maakt. Ondersteuning in het opdoen of voorbeelden van de benodigde capaciteiten kan wellicht vanuit een andere instantie, zoals een school in de buurt, geregeld worden.

3. De docenten

Docenten kunnen verschillende dingen doen om de implementatie van burgerschapsonderwijs zo goed mogelijk te laten verlopen. Ten eerste hebben docenten de steun van hun schoolleiding nodig om echte verandering te realiseren. Het is daarom van belang dat docenten de schoolleiding blijft aansporen om ontwikkeling en uitvoering te ondersteunen en mogelijk te maken.

Ten tweede moeten de docenten de actualisaties gebruiken om scholen te overtuigen van bepaalde elementen van burgerschap waar nog weerstand zit. Waarschijnlijk zullen de verduidelijking en verplichting van de actualisaties helpen bij het overtuigen van schoolleiders om verandering noodzakelijk genoeg te vinden.

Ten derde geven veel meerdere docenten aan (uiteindelijk) vakoverstijgend burgerschapsonderwijs te willen ontwikkelen en uitvoeren. Een praktisch plan van hoe vakoverstijgend burgerschap, dat zichtbaar is in de hele school, gerealiseerd kan worden is er niet. Het is van belang dat het plan voor implementatie van

burgerschap helemaal compleet en doorgedacht is, want het draagvlak dat het plan heeft hangt hiermee samen. Het draagvlak is gebaseerd op hoe je veranderingen presenteert. Een compleet en doordacht plan heeft meer kans van slagen, want dat levert onder andere meer draagvlak op. Een uitwerking van echt vakoverstijgend onderwijs betekent voor veel scholen een verandering van het onderwijssysteem of -concept, want bij vakoverstijgend onderwijs is los van vakken en is volledig thematisch en projectmatig. Vakverbindend onderwijs zou wel al passen binnen de meeste bestaande onderwijssystemen, want daarbij wordt de structuur van de vakken behouden, maar wordt gewerkt binnen hetzelfde thema en wordt er samengewerkt met andere vakken. Hiervoor is een goede afstemming cruciaal. De inventarisatie die veel scholen plannen te doen is daarvoor een goede opstap om inzichtelijk te krijgen waar meer verbinding zou kunnen zijn. Enkel de onderwerpen verbinden is dan niet goed genoeg. Er moet samengewerkt worden om constant op elkaar te blijven aansluiten.

In conclusie suggereren de onderzoeksresultaten dat de wetgever het beleid moet verduidelijken en versterken, terwijl scholen docenten moeten ondersteunen in hun initiatieven en op de hoogte moeten zijn van diverse kritieke factoren. Docenten dienen ook actief te zijn in het nastreven van deze factoren en optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de actualisaties bieden. De sleutel tot succesvol burgerschapsonderwijs is samenwerking en begrip tussen deze belanghebbenden. Dit zal de noodzakelijke 'volgende stap' zijn om de beoogde resultaten in burgerschapsonderwijs te bereiken.

Referenties

- Atieno, O. P. (2009). An analysis of the strenghts and limitations of qualitative and quantitative research paradigms. *Problems of education in the 21stcentury*.
- Atkins, L., & Wallace, S. (2012). *Qualitative research in education*. SAGE Publications Ltd, <https://dx.doi.org/10.4135/9781473957602>
- Babbie, R. (2020). *The Practice of Social Research*. Cengage Learning.
- Binnema, H., Adriaansen, M.L. & Verhue, D. (2007), Jonge burgers en democratie. Kennis, houding en vaardigheden.
- Bouter, L. M., Van Dongen, M., & Zielhuis, G. A. (2005). *Validiteit en precisie*. Bohn Stafleu van Loghum (pp. 123–180). https://doi.org/10.1007/978-90-313-6527-2_5
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- De Vries, H., & Van Rooyen, L. (2021). Startnotitie Digitale Geletterdheid. SLO
- Eidhof, B. (2020). *Handboek Burgerschapsonderwijs voor het voortgezet onderwijs*. ProDemos.
- Eisenhardt, K.M. (1989): 'Agency Theory: An Assessment and Review' in *The Academy of Management Review*, Volume 14, Issue 1, p. 57–74.
- Evers, J. (2015). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Amsterdam, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Fowers, B., & Lefevor, G. (2015). The inescapability of intersubjectivity in meaning. *The American psychologist*. <https://doi.org/10.1037/a0038963>.
- Haarhuis, C. K., Smit, M., & Keulemans, S. (2014). Ex ante onderzoek in beeld: over aard, aantal en gebruik van ex ante onderzoek bij beleidsvoorbereiding. *Beleidsonderzoek Online*.
- Inspectie van het Onderwijs. (2006). *Toezicht op Burgerschap en Integratie*. Rijswijk, Nederland.
- Inspectie van het onderwijs. (2016). *Burgerschap op school: Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Geraadpleegd op 4 juni 2021, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/02/07/burgerschap-op-school>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (p. 43–62). New York: Taylor & Francis.
- Kamerstukken II, 35352, nr. 29. (2020, 9 november). Geraadpleegd op 3 november 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>
- Kamerstukken II, 35352, nr. 3. (2019, 28 november). Geraadpleegd op 3 november 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z23710&dossier=35352>
- Kampman, L., Driebergen, M., & van der Laan, A. (2022). Startnotitie kerndoelen burgerschap. SLO Geraadpleegd op 7 augustus 2023, van <https://actualisatiekerndoelen.nl/burgerschap>
- Kleijwegt, M. (2016). *2 werelden, 2 werkelijkheden: hoe ga je daar als docent mee om?*. Den Haag, The Netherlands: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation, 2010. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610446631>
- Maynard-Moody, S. & M. Musheno. (2000). 'State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Munniksma, A., Dijkstra, A. B., van der Veen, I., Ledoux, G., van de Werfhorst, H. & ten Dam, G. (2017), *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. <https://doi.org/10.2307/258610>
- Onderwijsraad. (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag, Nederland: Onderwijsraad.
- PO-raad. (2015). Scholen moeten meer planmatig werken aan burgerschapsonderwijs. Geraadpleegd op 17 september 2021, van <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/scholen-moeten-meer-planmatig-werken-aan-burgerschapsonderwijs>
- Rijksoverheid. (z.d.). Openbaar en bijzonder onderwijs. Geraadpleegd op 13 februari 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/openbaar-en-bijzonder-onderwijs>
- Schulz, W., Ainley, A., Fraillon, J, Losito, B., & Agrusti, G. (2016). *IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 Assessment Framework*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)
- Shafir, E. (Ed.). (2013). *The behavioral foundations of public policy*. Princeton University Press.
- SLO. (2019). Burgerschap. Geraadpleegd op 29 november 2020, van <https://www.slo.nl/thema/meer/burgerschap/>
- SLO. (2022). Actualisatie kerndoelen en examenprogramma's. Geraadpleegd op 7 augustus 2023, van <https://www.slo.nl/thema/meer/actualisatie-kerndoelen-examenprogramma/>
- Van de Werfhorst, H., Elffers, L., & Karsten, S. (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Didactief.
- van der Donk, C., & van Lanen, B. (2019). *Praktijkonderzoek in de school* (3^{de} ed.). Coutinho.
- Van der Laan, A., & Lodeweges, J. (2021). Trendanalyse burgerschap. SLO.
- Van Grinsven, V., van der Woud, L., & Elphick, E. (2017). Integratie op school: Meninge, observaties en ideeën vanuit het onderwijs zelf. DUO onderwijsonderzoek. Geraadpleegd op 4 juni 2021, van <https://www.duo-onderwijsonderzoek.nl/wp-content/uploads/2017/01/Rapportage-Integratie-op-school-1-februari-2017.pdf>
- Visser, A., & Gelinck, C. (2021). Startnotitie Burgerschap: Bovenbouw voortgezet onderwijs. SLO. Geraadpleegd op 11 september 2023, van <https://www.actualisatieml.nl/>
- Vogelzang, M. (2020). Themaonderzoek burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen. Inspectie van het onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/themar>

apporten/2020/03/13/burgerschapsonderwijs-en-het-omgaan-met-verschil-in-morele-opvattingen/Themaonderzoek+burgerschapsonderwijs+en+het+omgaan+met+verschil+in+morele+opvattingen.pdf

Vo-raad. (2019, 3 december). Definitief wetsvoorstel 'Verduidelijking burgerschapsopdracht' naar Tweede Kamer. Geraadpleegd op 29 november 2020, van <https://www.vo-raad.nl/nieuws/definitief-wetsvoorstel-verduidelijking-burgerschapsopdracht-naar-tweede-kamer>

Zoontjens, P. (2019). De weg naar burgerschap. Geraadpleegd op 30 juni 2021, van <https://vonderwijsrecht.nl/wp-content/uploads/2019/10/Afscheidsrede.def .NVOR .pdf>

Bijlagen

Bijlage 1: Brief respondentent (mail)

Beste ...,

Ik ben Susan, studente aan de Universiteit van Twente in Enschede (master Educatie Mens- en Maatschappijwetenschappen (bestuurskunde en docent maatschappijleer)). Ik ben bezig met mijn scriptie ter afsluiting van deze opleiding. In de scriptie wil ik een wetenschappelijk onderbouwde voorspelling doen over in hoeverre de beleidsintenties van de vernieuwde burgerschapsonderwijswet behaald zullen worden. Daarvoor zou ik onder andere bij jullie school graag langskomen! Bij voorkeur interview ik een leidinggevende en drie docenten van de school op aparte momenten. Het makkelijkste zou zijn als ik een leidinggevende en docenten zou kunnen spreken die meer weten van/over burgerschapsonderwijs (binnen de school), maar dat is geen vereiste. Het kan ook een maatschappijleer of levensbeschouwing docent zijn bijvoorbeeld.

Is er de mogelijkheid binnen jullie school om dit te doen?

Zo ja, zou u mij dan in contact kunnen brengen met de mensen binnen uw school die het beste bij mijn omschrijving passen?

Over het interview: Elk gesprek zal ongeveer 45 minuten duren en gaan over hoe er over burgerschapsonderwijs wordt gedacht en hoe het eventueel al een plekje heeft in de school.

Mochten er nog vragen zijn, stuur gerust een mail.

Ik hoor graag wat de mogelijkheden zijn!

Met vriendelijke groet,

Susan Janssen

Bijlage 2: Contract respondenten (informed consent)

Informatieblad voor onderzoek 'burgerschapsonderwijs'

Doel van het onderzoek

Dit onderzoek wordt geleid door S. Janssen.

Het doel van dit onderzoek is het vergaren van informatie over de uitvoering van burgerschapsonderwijs door verschillende scholen (en hoe dit zich verhoudt tot de intenties van de wetgever).

Hoe gaan we te werk?

U neemt deel aan een onderzoek waarbij we informatie zullen vergaren door u te interviewen en uw antwoorden op te nemen via een audio-opname. Er zal ook een transcript worden uitgewerkt van het interview.

Potentiële risico's en ongemakken

Er zijn geen fysieke, juridische of economische risico's verbonden aan uw deelname aan deze studie.

U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en u kunt uw deelname op elk gewenst moment stoppen.

Vergoeding

U ontvangt voor deelname aan dit onderzoek geen vergoeding .

Vertrouwelijkheid van gegevens

Wij doen er alles aan uw privacy zo goed mogelijk te beschermen. Er wordt op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zal kunnen herkennen.

Voordat onze onderzoeksgegevens naar buiten gebracht worden, worden uw gegevens zoveel mogelijk geanonimiseerd, tenzij u in ons toestemmingsformulier expliciet toestemming heeft gegeven voor het vermelden van uw naam, bijvoorbeeld bij een quote.

In een publicatie zullen anonieme gegevens of pseudoniemen worden gebruikt. De audio-opnamen, formulieren en andere documenten die in het kader van deze studie worden gemaakt of verzameld, worden opgeslagen op een beveiligde locatie bij de Universiteit Twente en op de beveiligde (versleutelde) gegevensdragers van de onderzoekers.

De onderzoeksgegevens worden bewaard voor een periode van 10 jaar. Uiterlijk na het verstrijken van deze termijn zullen de gegevens worden verwijderd of worden geanonimiseerd zodat ze niet meer te herleiden zijn tot een persoon.

De onderzoeksgegevens worden indien nodig (bijvoorbeeld voor een controle op wetenschappelijke integriteit) en alleen in anonieme vorm ter beschikking gesteld aan personen buiten de onderzoeksgroep.

Tot slot is dit onderzoek beoordeeld en goedgekeurd door de ethische commissie van de faculteit BMS (domain Humanities & Social Sciences).

Vrijwilligheid

Deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig. U kunt als deelnemer uw medewerking aan het onderzoek te allen tijde stoppen, of weigeren dat uw gegevens voor het onderzoek mogen worden gebruikt, zonder opgave van redenen. Het stopzetten van deelname heeft geen nadelige gevolgen voor u. Als u tijdens het onderzoek besluit om uw medewerking te staken, zullen de gegevens die u reeds hebt verstrekt tot het moment van intrekking van de toestemming in het onderzoek gebruikt worden.

Wilt u stoppen met het onderzoek, of heeft u vragen en/of klachten? Neem dan contact op met de onderzoeksleider: S. Janssen via het e-mailadres: s.janssen-2@student.utwente.nl

Voor bezwaren met betrekking tot de opzet en of uitvoering van het onderzoek kunt u zich ook

wenden tot de Secretaris van de Ethische Commissie / domein Humanities & Social Sciences van de faculteit Behavioural, Management and Social Sciences op de Universiteit Twente via ethicscommittee-hss@utwente.nl. Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de Universiteit Twente, faculteit Behavioural, Management and Social Sciences. Indien u specifieke vragen hebt over de omgang met persoonsgegevens kun u deze ook richten aan de Functionaris Gegevensbescherming van de UT door een mail te sturen naar dpo@utwente.nl.

Tot slot heeft u het recht een verzoek tot inzage, wijziging, verwijdering of aanpassing van uw gegevens te doen bij de Onderzoeksleider.

Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:

1. Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek door middel van een separaat informatieblad. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord.
2. Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Er is geen expliciete of impliciete dwang voor mij om aan dit onderzoek deel te nemen. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgave van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil.

Naast het bovenstaande is het hieronder mogelijk voor verschillende onderdelen van het onderzoek specifiek toestemming te geven. U kunt er per onderdeel voor kiezen wel of geen toestemming te geven. Indien u voor alles toestemming wil geven, is dat mogelijk via de aanvinkbox onderaan de stellingen.

	JA	NEE
3. Ik geef toestemming om de gegevens die gedurende het onderzoek bij mij worden verzameld te verwerken zoals is opgenomen in het bijgevoegde informatieblad. Deze toestemming ziet dus ook op het verwerken van gegevens betreffende mijn gezondheid/ras/etnische afkomst/politieke opvattingen/religieuze en of levensbeschouwelijke overtuigingen/lidmaatschap van vakbond/seksueel gedrag/seksuele gerichtheid en/of over mijn genetische gegevens/biometrische gegevens.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Ik geef toestemming om tijdens het interview opnames (geluid) te maken en mijn antwoorden uit te werken in een transcript.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor quotes in de onderzoekspublicaties.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Ik geef toestemming om mijn echte naam te vermelden bij de hierboven bedoelde quotes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Ik geef toestemming om de bij mij verzamelde onderzoeksdata te bewaren en te gebruiken voor toekomstig onderzoek en voor onderwijsdoeleinden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ik geef toestemming voor alles dat hierboven beschreven staat.	<input type="checkbox"/>	

Naam Deelnemer:

Naam Onderzoeker:

Handtekening:

Handtekening:

Datum:

Datum:

Bijlage 3: Semi-gestructureerd interviewprotocol

Interviewprotocol

Van tevoren heeft altijd al een kennismaking plaatsgevonden en is het consentformulier ingevuld. Mits daar toestemming voor is gegeven zal ik aangeven wanneer ik de geluidsopname start.

Vragen leidinggevende (school)

Bij voorbaat **dank** voor uw bereidheid om aan mijn onderzoek over burgerschapsonderwijs deel te nemen. Ik heb een aantal vragen die ik u zou willen stellen, maar laat het vooral een **vrij open gesprek** zijn. Het interview **wordt opgenomen en later getranscribeerd**. De uitkomsten van het gesprek zullen **niet worden gedeeld met derden** (ook niet binnen de school) en zullen **geanonimiseerd** in het onderzoeksverslag worden verwerkt. In het verslag zullen geen opmerkingen worden opgenomen die direct naar u herleidbaar zijn (**geen ‘quotes’** derhalve). Ik zal **het verslag van dit gesprek** aan u voorleggen, als u dat wenst, voordat het verder wordt verwerkt. Heeft u nog **vragen** voordat we beginnen?

Vraag 1: Kunt u wat meer vertellen over uzelf en uw functie?

- Leeftijd
- Functieomschrijving (formeel/dagelijkse bezigheden)
- Duur functie (binnen en buiten deze school)
- Andere functies binnen de school
- Directe/dagelijkse contacten
- Wat vind je belangrijk (binnen uw functie)?

Vraag 2: Kunt u een korte beschrijving geven van de school waarvoor u werkt? Wat karakteriseert uw school?

- Cultuur
- Belangrijke waarden
- Hiërarchie
- Openbaar/bijzonder
- De visie > hoe komt die tot uitdrukking?

Inleiding. Sinds 2006 is het voor scholen in het voortgezet onderwijs om aandacht te besteden aan burgerschapsonderwijs. In 2021 is er een wetswijziging geweest die de opdracht voor burgerschapsonderwijs van middelbare scholen heeft aangescherpt. De volgende vragen zullen gaan over burgerschapsonderwijs.

Vraag 3: Bent u bekend met de burgerschapsopdracht die van 2006 tot 2021 gold voor Nederlandse scholen (dus van *voor* de wetswijziging)?

* “burgerschap en sociale integratie” >> angst voor vervreemding en verandering naar een ‘nieuw soort Nederland’.

- Zo nee > Waarom niet?

- Zo ja > Hoe keek u er destijds tegenaan? En de school? Wat werd er omwille van de wet gedaan?

Vraag 4: Bent u bekend met de burgerschapsopdracht die vanaf 2021 in werking is getreden?

* “Actief burgerschap en sociale cohesie” doelgericht en samenhangend >> het motiveren van een vreedzame samenleving, waarbij iedereen mag zijn wie die persoon wil zijn.

Participatie, diversiteit, inclusiviteit, democratie, respect, schoolcultuur, veiligheid, samenwerken.

- Zo nee > **Waarom** bent u hier niet mee bekend? Is het op uw school **nergens ter sprake** gebracht?
- Zo ja > Wat **vindt** u in algemene zin van de wetswijziging? Wat was **de eerste reactie** van de school? Heeft het geleid tot een **herziening of aanpassing** van het beleid?

Vraag 5: Ik heb een aantal korte stellingen geformuleerd over de nieuwe wet en ben benieuwd naar uw reactie.

* Vraag om motivering *

- a) De burgerschapsopdracht zoals die sinds 2021 geldt is een duidelijke verbetering, omdat de opdracht minder vaag / concreter is geworden (het is duidelijker wat er van de scholen wordt verwacht).
- b) Het is een verbetering omdat het verzorgen van burgerschapsonderwijs nu minder vrijblijvend is.
* Inspectie van onderwijs? (a of b)
- c) Het is terecht dat de overheid de burgerschapsopdracht heeft aangescherpt door middel van een nieuwe wet.
- d) De wetswijziging houdt goed rekening met de belangen en doelen van de betrokken actoren en het eindproduct is dan ook wel een compromis te noemen.
- e) Ondanks, of dankzij, de nieuwe wet blijft burgerschapsonderwijs zoals door de overheid gewenst, een praktisch onuitvoerbaar opdracht voor de scholen.
- f) Burgerschap is iets dat in de klas moet plaatsvinden en is daarom de taak van de docent(en), niet van beleidsmakers/schoolleiders.
- g) Als de overheid haar wensen over burgerschapsonderwijs ‘in een goed gesprek met de scholen’ had besproken en het verder aan de scholen had overgelaten, was dit onderwijs veel beter van de grond gekomen.
- h) Alles goed en wel maar in feite schieten de scholen weinig op met deze wetswijziging.
- i) De wetswijziging staat haaks op de onderwijsvisie die wij hier op school hebben en daarom volgen wij deze als school niet na.

* hierin achterhalen: welke handelingsmogelijkheid is gekozen.

- Volgen (Berusting, In gesprek, samenwerking, evt. compromis)
- Niet-volgen (Symbolische actie, doorschuiven, schijnafpraak, vermijden, verzet, negeren)

Inleiding: bij de vorige vraag heb ik u gevraagd naar uw mening over de nieuwe wet inzake het burgerschapsonderwijs. Ik zou nu nog graag een paar vragen willen stellen over hoe het burgerschapsonderwijs er op deze school uitziet.

Vraag 6: Hoe ziet het huidige beleid omtrent burgerschapsonderwijs eruit?

- Wat zijn de doelstellingen? Wat wenst de school te **bereiken**?
- Hoe is het burgerschapsonderwijs **georganiseerd**? (samenspel directie, werkgroepen, teamleiders, vakdocenten, ...)
- Hoe wordt het burgerschapsonderwijs gemonitord en geëvalueerd?

Vraag 7: Is dit beleid de laatste twee jaar aangepast? Heeft de wetswijziging daar een rol in gespeeld?

Vraag 8: Welke verbeteringen zouden er in uw ogen de komende tijd (2-3 jaar) moeten worden doorgevoerd om het burgerschapsonderwijs nog te vervolmaken?

* Daaruit aflezen : wat zijn op dit moment de grootste belemmeringen / barrières om het burgerschapsonderwijs zeer goed te verzorgen?

Vragen docent

Bij voorbaat **dank** voor uw bereidheid om aan mijn onderzoek over burgerschapsonderwijs deel te nemen. Ik heb een aantal vragen die ik u zou willen stellen, maar laat het vooral een **vrij open gesprek** zijn. Het interview **wordt opgenomen en later getranscribeerd**. De uitkomsten van het gesprek zullen **niet worden gedeeld met derden** (ook niet binnen de school) en zullen **geanonimiseerd** in het onderzoeksverslag worden verwerkt. In het verslag zullen geen opmerkingen worden opgenomen die direct naar u herleidbaar zijn (**geen 'quotes'** derhalve). Ik zal **het verslag van dit gesprek** aan u voorleggen, als u dat wenst, voordat het verder wordt verwerkt. Heeft u nog **vragen** voordat we beginnen?

Vraag 1: Kunt u wat meer vertellen over uzelf en uw functie?

- Leeftijd
- Functieomschrijving (formeel/dagelijkse bezigheden)
- Duur functie (binnen en buiten deze school)
- Andere functies binnen de school
- Directe/dagelijkse contacten
- Wat vind je belangrijk (binnen uw functie)?

Vraag 2: Kunt u een korte beschrijving geven van de school waarvoor u werkt? Wat karakteriseert uw school?

- Cultuur
- Belangrijke waarden
- Hiërarchie
- Openbaar/bijzonder
- De visie > hoe komt die tot uitdrukking?

Vraag 3: Kunt u aangeven hoe u aandacht besteed aan burgerschap in uw lessen (en/of activiteiten)?

* Participatie, democratie, diversiteit, inclusiviteit, respect, schoolcultuur, veiligheid, samenwerken, conflicthantering.

- Hoe vaak? Welke vormen? Welke onderwerpen? Leerjaar/-niveau?
- Is het duidelijk wat er van u **verwacht** wordt wat betreft het faciliteren van burgerschapsonderwijs op deze school?
- Vindt u dat u voldoende **ondersteund** wordt door de school in het verzorgen van burgerschapsonderwijs? Wordt u voldoende **gestimuleerd** hierin?
- Bent u **tevreden** met de wijze waarop u nu inhoud geeft aan burgerschapsonderwijs in uw lessen of zou u graag veranderingen willen aanbrengen?
- Hoe wordt het burgerschapsonderwijs **gemonitord** en **geëvalueerd**?

Inleiding. Sinds 2006 is het voor scholen in het voortgezet onderwijs verplicht om aandacht te besteden aan burgerschapsonderwijs. In 2021 is er een wetwijziging geweest die de opdracht voor burgerschapsonderwijs van middelbare scholen heeft aangescherpt. De volgende vragen gaan over deze wetwijziging en de reacties/gevolgen daarvan.

Vraag 4: Bent u bekend met de burgerschapsopdracht die van 2006 tot 2021 gold voor Nederlandse scholen (dus van *voor* de wetwijziging)?

* “burgerschap en sociale integratie” >> angst voor vervreemding en verandering naar een ‘nieuw soort Nederland’.

- Zo nee > Waarom niet?
- Zo ja > Hoe keek u er destijds tegenaan? En de school? Wat werd er omwille van de wet gedaan?

Vraag 5: Bent u bekend met de burgerschapsopdracht die vanaf 2021 in werking is getreden?

* “Actief burgerschap en sociale cohesie” doelgericht en samenhangend >> het motiveren van een vreedzame samenleving, waarbij iedereen mag zijn wie die persoon wil zijn.

Participatie, diversiteit, inclusiviteit, democratie, respect, schoolcultuur, veiligheid, samenwerken.

- Zo nee > **Waarom** bent u hier niet mee bekend? Is het op uw school **nergens ter sprake** gebracht?
- Zo ja > Wat **vindt** u in algemene zin van de wetwijziging? Wat was **de eerste reactie** van de school? Is uw invulling (in lessen of activiteiten) van burgerschapsonderwijs **aangepast** de laatste twee jaar? Heeft een verandering in het schoolbeleid n.a.v. de wetwijziging daar een rol in gespeeld?

Vraag 6: Ik heb een aantal korte stellingen geformuleerd over de nieuwe wet en ben benieuwd naar uw reactie.

* Vraag om motivering * Op basis van voorgaand gesprek wordt bepaald welke stellingen voor de docent het meest interessant zijn om een reactie op te geven.

- a) De burgerschapsopdracht zoals die sinds 2021 geldt is een duidelijke verbetering, omdat de opdracht minder vaag / concreter is geworden (het is duidelijker wat er van de docenten wordt

verwacht).

* Ook vanuit de school duidelijk wat er van docenten wordt verwacht?

b) Het is een verbetering omdat het verzorgen van burgerschapsonderwijs nu minder vrijblijvend is.
* Voor de school? Ook voor docenten? (a of b)

c) Het is terecht dat de overheid de burgerschapsopdracht heeft aangescherpt door middel van een nieuwe wet.
* Het is terecht dat de school het schoolbeleid voor burgerschap heeft aangescherpt in verband met de nieuwe wet.

d) De wetswijziging houdt goed rekening met de belangen en doelen van de verschillende betrokkenen en het eindproduct is dan ook wel een compromis te noemen.
* Het burgerschapsbeleid van de school houdt goed rekening met de belangen en doelen van de verschillende betrokkenen en het eindproduct is dan ook wel een compromis te noemen.

e) Ondanks, of dankzij, de nieuwe wet blijft burgerschapsonderwijs zoals door de overheid gewenst, een praktisch onuitvoerbaar opdracht voor de scholen en docenten.

* Ondanks, of dankzij, het beleid van de school blijft burgerschapsonderwijs zoals door de school gewenst, een praktisch onuitvoerbaar opdracht voor de docenten.

f) Burgerschap is iets dat in de klas moet plaatsvinden en is daarom de taak en verantwoordelijkheid van de docent(en), niet van beleidsmakers/schoolleiders.

g) Als de overheid haar wensen over burgerschapsonderwijs 'in een goed gesprek met de scholen' had besproken en het verder aan de scholen had overgelaten, was dit onderwijs veel beter van de grond gekomen.
* Als de school haar wensen over burgerschapsonderwijs 'in een goed gesprek met de docenten' had besproken en het verder aan de docenten had overgelaten, was dit onderwijs veel beter van de grond gekomen.

h) Alles goed en wel maar in feite schieten de scholen weinig op met deze wetswijziging.
* Alles goed en wel maar in feite schieten de docenten weinig op met het huidige burgerschapsbeleid.

i) De wetswijziging staat haaks op de onderwijsvisie die wij hier op school hebben en daarom volgen wij deze als school niet na.

* Ik sta niet achter de dingen die de school doet (of juist niet doet) wat betreft burgerschapsonderwijs en volg dit daarom niet na.

* hierin achterhalen: welke handelingsmogelijkheid is gekozen.

Volgen (Berusting, In gesprek, samenwerking, evt. compromis)

Niet-volgen (Symbolische actie, doorschuiven, schijnafpraak, vermijden, verzet, negeren)

Tot slot.

Vraag 7: Welke verbeteringen zouden er in uw ogen de komende tijd (2-3 jaar) moeten worden doorgevoerd om het burgerschapsonderwijs nog te vervolmaken?

* Daaruit aflezen : wat zijn op dit moment de grootste belemmeringen / barrières om het burgerschapsonderwijs zeer goed te verzorgen?

Bijlage 4: English summary

This thesis is originally written in Dutch with the consent of the examination committees of Governance Sciences (GS) and Interdisciplinary Sciences (IS). The choice to use Dutch is primarily due to the subject matter's focus on Dutch legislation and its implications for Dutch education. Furthermore, the research aims to yield outcomes applicable within the Dutch educational context. Translating the research into another language might risk losing valuable information in the interpretation and implementation of the results, conclusions, and recommendations. Writing the thesis in Dutch helps prevent such losses. However, this more extensive English summary of the research is provided.

Additionally, with the approval of both examination committees, this research is a combined effort, serving as both a master's thesis for Public Administration and an “Onderzoek van Onderwijs” in Education in the Social Sciences and Humanities. To ensure compliance with the requirements of both programs and examination committees, the research is structured into two parts. Part 1 (chapters 1 through 7) is primarily tailored for Public Administration, while Part 2 focuses on Education in the Social Sciences and Humanities. Part 1 delves into topics related to laws, policies, and policy implementation. Part 2 builds upon the foundation laid in Part 1, allowing for a more in-depth exploration of its content, considering the influence of developments in 2023. Moreover, Part 2 provides a more detailed examination of the outcomes of Part 1 and incorporates relevant new developments. The inclusion of Part 2 enhances the research's relevance for teacher education and Educational Research. The research ends with an overall conclusion of both parts and recommendations for all stakeholders involved in this research: the legislator, the schools and the teachers.

Part 1

In 2006, the legislature introduced a law aimed at implementing citizenship education in schools. However, several years after the enactment of this 2006 law, multiple studies revealed that, on most schools, citizenship had not found a place either in policy or practice. The four case studies in this research confirmed the findings of these previous studies. In these cases, most teachers had little knowledge of the 2006 law, and various school administrators were hardly aware of the legal mandate.

In August 2021, the legislative renewal for citizenship education came into effect, aiming to address the shortcomings of the 2006 law by providing clarity and an obligation for citizenship in Dutch education, with the goal of effective implementation in Dutch schools. This research on citizenship and its expected implementation was initiated in response to this legislative renewal.

This research sought to answer the central question: "Does the policy established by the legislator in 2021 regarding citizenship education in Dutch secondary education lead to the intended outcomes?" The implementation of the legislator's policy primarily occurs through schools and school administrators initially, and subsequently, through teachers and students. The research identified schools and teachers as frontline workers in the process of policy implementation, with professional discretion.

The research design followed a multiple case study approach, involving document analysis and interviews within the four selected case schools. The research adopted a qualitative methodology. The respondents have been anonymized, and quotations have been used only with the participants' explicit consent. The consent form used for this purpose is attached as Appendix 2, and the transcripts can be obtained from the researcher. In the consent form, respondents are required to at least agree to the recording of the interview to ensure accurate transcription of the transcripts. The research design and accompanying interview transcripts were submitted to the ethical committee of the University of Twente for verification. This request was approved by the ethical committee in March 2023, confirming that the interview questions are ethically responsible for addressing the research questions.

The interview protocol (see Appendix 3) outlines the selected questions and their formulation. The first two questions are designed to initiate a low-threshold and conversational introduction to the respondent. This initial conversation reveals various indications of important values, the prevailing and desired culture, and interpersonal relationships. Furthermore, this background information also highlights potential limitations for this research, such as the distinction between special or public schools, which can be seen as a spectrum: to what extent does the school provide special education? With question 3 in the protocol for school leaders, the handling of citizenship education (in response to the 2006 law) in the past is explored. This helps determine if the general image from the studies by Schulz et al. (2016) and Munniksma et al. (2017) also holds for the schools in the selected cases. Question 4 focuses on the 2021 legislative renewal and the associated impressions, intentions, and changes. Following this, question 5 presents a series of statements. Responses to these statements, supported by the answers to questions 3 and 4, reveal the course of action chosen by frontline workers. At this point in the interview, it is the interviewer's responsibility to ensure that this course of action is clearly elucidated. If not, a clarifying question is posed. Question 6 provides an overview of the current school policy, allowing the assessment of the extent to which it already incorporates citizenship (in line with the legislator's intentions). Question 7 then delves into the changes made since the 2021 legislative renewal to promote citizenship education, clarifying the actions taken in the first two years. This serves as an indication of the relationship between policy intentions and actual implementation. Question 8 addresses the impediments that school leadership and teachers foresee for the future implementation of citizenship education. These impediments are seen in light of obstacles encountered in the past and the current situation (and associated challenges) that the school is currently grappling with.

The interview protocol for the teacher is a modified version of the interview protocol for the school leader, as they hold different positions and function at a different level as frontline workers. In the teacher's interview protocol, an additional question has been added after questions 1 and 2 to inquire about what citizenship means to the teacher and how it would be integrated into their lessons. This question ensures that there is ultimately agreement and clarity about what citizenship education entails in the conversation with the interviewer, providing more certainty that both parties are discussing the same thing. Additionally, the response to this question offers insights into the practice, serving as a basis for the state of citizenship education and its alignment with the legislator's intentions within the respective case. Questions 6 and 7 in the school leader's interview protocol are not applicable to the teacher, so these questions are not posed to the teacher. Teachers are not the policy makers but rather policy implementers, making these questions suitable for a school leader but not for a teacher.

It was assumed in this research that policy intentions are only realized if both schools and teachers act in line with the legislator's objectives. This assumption could not be taken for granted because both schools and teachers have policy freedom as frontline workers. In three out of four cases, it was observed that schools followed the legislator's policy, and in all four cases, teachers followed the school's policy. Therefore, it is likely that, in three out of four cases, the policy intentions will be achieved according to the legislator's objectives. However, a school where teachers follow a policy that deviates from the law will likely not achieve the policy intentions.

In two of the three cases where policy alignment was observed, the key factor contributing to successful policy alignment was the availability of resources. The school lacking resources due to the absence of subsidies and declining student enrollment faced challenges in developing citizenship effectively. Nevertheless, even schools with sufficient resources should prioritize ensuring consensus within the school to secure the desired implementation of citizenship. Factors such as the lack of resources, limited consensus, unclear and unambiguous policy, and the required capacities may obstruct comprehensive citizenship education.

In summary, this research demonstrates that the legislative changes in 2021 led to heightened awareness, particularly due to their obligatory nature. In general, stakeholders can be found to support these changes, at least in terms of the underlying principles. Schools and teachers generally express the intention to comply with the law and take steps toward implementation, except for cases where changes had already been initiated. However, intentions do not always translate into practice. Even within lessons where citizenship education was already possible, citizenship components were scarcely integrated. Whether this will change in the coming years remains uncertain. The research shows that the compliance of schools and teachers could lead to the realization of policy intentions but also highlights potential obstacles (lack of resources, consensus, unclear and unambiguous policies, and required capacities) that might hinder comprehensive citizenship education. As a result, it cannot be definitively stated that the policy intentions of the legislator will be achieved, as it is still unclear to what extent the plans and intentions of schools and teachers will be translated into practice.

Part 2

Part 1 of this research began in early 2021 and primarily focused on the implementation of the 2021 legislative renewal for citizenship education. With the completion of Part 1 in 2023, new developments for citizenship education have been set in motion. Notably, the core objectives for citizenship and the examination program for social studies will be updated.

Sub-question 3 from Part 1 was: "What are the intentions of teachers regarding citizenship education, and how have these intentions been elaborated/implemented?" While Part 1 primarily addresses policy implementation, Part 2 delves deeper into educational practice, considering the impact of the 2023 updates. This deeper exploration of educational practice enhances the research's relevance for teacher education and Educational Research. Consequently, Sub-question 3 from Part 1 has been reformulated, elaborated, and analyzed in Part 2, focusing on: "What factors are important for teachers in the implementation of citizenship education and the related updates?"

Citizenship education, in both Part 1 and Part 2, adheres to the legislator's definition provided in the 2021 legislative renewal. The same policy implementation theory has been employed, viewing teachers as frontline workers with their professional discretion. Part 2 investigates the factors that guide frontline workers in aligning their discretion with the legislator's intentions.

A summary of the preliminary notes for the update of citizenship core objectives and the update of social studies examination programs identified seven factors that served as codes during the research. These factors, mentioned by all the teachers, include updated/new and explicit policies, coherence, design and measurability, school culture, equal opportunities, input from the (school) environment, & educational freedom. Furthermore, it is evident from part 1 that the three factors, development time, resources and support, consensus & bureaucratic/slow decision-making, and change, are also crucial for the implementation of citizenship education according to teachers. Therefore, a total of ten factors are used as codes in this study to analyze the interview transcripts.

All the teachers indicated that updated/new and explicit policies, coherence, design and measurability, school culture, development time, resources, and support, consensus, & bureaucratic/sluggish decision-making and change are essential factors for the implementation of citizenship education. The first four factors align with the preliminary notes for the update of citizenship core objectives and/or social studies examination programs. Hence, the updates are expected to have a positive impact on citizenship education implementation concerning these four factors. While the remaining three factors are not explicitly addressed in the updates, they are still considered essential by all the teachers. As a result, it is recommended that schools and teachers take action regarding these factors independently. Equal opportunities are covered in the updates, even though none of the teachers mentioned it as a significant factor for citizenship education

implementation. The updates may thus help prevent this aspect of citizenship education from being overlooked. Schools and teachers should also incorporate the input from the (school) environment in the development and execution of citizenship education, as the updates consciously allow room for this. For schools and teachers not yet utilizing this input, it is advisable to do so, particularly for citizenship education. Furthermore, the factor of educational freedom is viewed as a potential threat within a case, highlighting the importance of establishing clear agreements and frameworks for the development and execution of citizenship education.

Overall Conclusion

From Part 1, it is evident that the 2021 legislative changes have raised awareness, especially due to their obligatory nature. In general, stakeholders are supportive of these changes, particularly regarding their underlying principles. Schools and teachers express an intention to comply with the law and take steps toward its implementation, except in cases where such steps have already been taken. However, intention does not necessarily translate to practice. Even within lessons where citizenship education was already possible, citizenship components were scarcely integrated. The compliance of schools and teachers appears likely to lead to the realization of policy intentions, but potential obstacles (lack of resources, consensus, unclear and unambiguous policies, and required capacities) that may hinder comprehensive citizenship education have also been identified. Consequently, it cannot be definitively stated that the policy intentions of the legislator will be achieved, as it is still unclear to what extent the plans and intentions of schools and teachers will be translated into practice.

In Part 2, the research delves deeper into the key factors influencing teachers in the implementation of citizenship education, especially in light of the 2023 updates. All teachers emphasized the importance of updated/new and explicit policies, coherence, design and measurability, school culture, development time, resources, and support, consensus, & bureaucratic/sluggish decision-making and change for citizenship education implementation. While the first four factors align with the preliminary notes for the update of citizenship core objectives and/or social studies examination programs, the remaining three are considered essential by all teachers but are not explicitly addressed in the updates. Thus, schools and teachers are encouraged to take proactive measures regarding these factors. The updates are expected to contribute positively to citizenship education, particularly in terms of the initial four factors. However, the importance of the other factors should not be underestimated. Moreover, equal opportunities are accounted for in the updates, and schools and teachers should include input from the (school) environment in the development and execution of citizenship education, taking advantage of the flexibility offered in the updates. The factor of educational freedom, highlighted as a potential challenge within a case, underscores the need for clear agreements and frameworks for the development and execution of citizenship education.

Recommendations

Findings from both parts of the research yield various recommendations stemming from the results and conclusions. These recommendations are elaborated according to the respective stakeholders, starting with the legislator, followed by schools, and finally, teachers.

1. The Legislator

For the legislator, the key recommendation is to support schools and teachers by being clear and stringent, but without demanding the impossible without providing the necessary tools. While most schools and teachers are willing to comply, they often lack the means to implement policies as desired. Variability in resources, time, support, consensus, decision-making, and capabilities means that the nature of the challenge varies from one school or teacher to another. Clarity in policies, especially when combined with a more obligatory approach, has been shown to motivate schools and teachers to initiate the necessary changes. Therefore, the clarifications with mandatory aspects must help schools and teachers better understand what

is achievable. Simultaneously, assistance should be available for those schools and teachers unsure of how to integrate citizenship education or lacking the resources to do so.

2. Schools

Schools can take several actions to ensure the smooth implementation of citizenship education. First, they must support teachers in their ideas and efforts, as teachers are well-intentioned. The research reveals that each teacher follows the school's policy, either by waiting for the school's guidance, urging the school to take specific action, or endorsing and effectively executing the established school policy. Therefore, it is recommended to acknowledge teachers as competent professionals and entrust them with the autonomy to develop citizenship education, given that the research also determines that teachers will be the developers. If schools do not empower teachers with this autonomy or do not allocate time and resources, there is a high likelihood that the resulting citizenship policy lacks teacher buy-in, making it less likely to be implemented as desired.

Second, schools should remain vigilant regarding all possible assistance. Many subjects do not require schools to reinvent the wheel. Financial aid, such as basic skills subsidies, significantly aids many schools in realizing effective citizenship education. Support in acquiring or developing the necessary capabilities, for example, through collaboration with nearby schools, may also be provided by external entities.

3. Teachers

Teachers can also take several steps to enhance citizenship education implementation. First, they need the support of school leadership to effect real change. Therefore, it is essential for teachers to continue encouraging school leadership to support and facilitate development and execution.

Second, teachers can utilize the updates to convince schools of specific aspects of citizenship where resistance persists. It is likely that the clarity and compulsion of the updates will help persuade school leadership that change is necessary.

Lastly, many teachers express the intention to eventually develop and deliver interdisciplinary citizenship education that is visible throughout the school. Yet, there is no concrete plan for delivering truly interdisciplinary citizenship education. Hence, it is imperative to have a complete and well-thought-out plan for citizenship education implementation. The level of support a plan receives is dependent on how changes are presented, making a well-thought-out plan more likely to succeed, as it garners more support. An in-depth plan for genuine interdisciplinary education implies a change in the school's educational system or concept, as interdisciplinary education transcends subjects and is entirely thematic and project-based. Interdisciplinary education fits within most existing educational systems since it retains the subject structure but functions within the same theme, with collaboration with other subjects. Therefore, careful coordination is crucial. The survey that many schools are planning is an excellent starting point for determining where more connections may be needed. Connecting only the topics is insufficient. Teachers should be in constant coordination to stay aligned.

In conclusion, the research findings suggest that the legislator must clarify and reinforce policies, while schools should support teachers in their initiatives and be aware of various critical factors. Teachers should also be active in pursuing those factors and make the most of the opportunities created by the updates. The key to successful citizenship education is collaboration and understanding among these stakeholders. This will be the necessary 'next step' to achieve the envisioned outcomes in citizenship education.