University of Groningen

Burgerschapsvorming anders

van der Ploeg, Piet

Published in:
Pedagogiek

DOI:
[10.5117/PED2015.3.PLOE](https://doi.org/10.5117/PED2015.3.PLOE)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van der Ploeg, P. (2015). Burgerschapsvorming anders: Een pleidooi voor zakelijk onderwijs. *Pedagogiek*, 35(3), 285-298. <https://doi.org/10.5117/PED2015.3.PLOE>

Copyright

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

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Burgerschapsvorming anders: een pleidooi voor zakelijk onderwijs

Piet van der Ploeg (Rijksuniversiteit Groningen)

URN:NBN:NL:UI:10-1-116877

Samenvatting

Er zijn sterk verschillende opvattingen over wat goed burgerschap is. Het onderwijs hoort met deze verscheidenheid rekening te houden. Het Europese beleid aangaande burgerschapsvorming propageert evenwel onderwijs dat zich richt naar een beperkt en exclusief normatief kader, een hybride van de liberale en de republikeinse burgerschapsideologie. Voor het Nederlandse beleid geldt nagenoeg hetzelfde. In dit artikel wordt de eenzijdigheid van het Europese en Nederlandse beleid geïllustreerd en bekritiseerd. Vervolgens wordt nagegaan of het anders kan: of burgerschapsvorming anders begrepen kan worden en of burgerschapsvorming anders ingericht kan worden, zodanig dat in het onderwijs wel voldoende recht gedaan wordt aan de diversiteit aan opvattingen over wat goed burgerschap is.

Inleiding

Er zijn diverse opvattingen over wat goed burgerschap is en zelfs over wat burgerschap eigenlijk is en deze opvattingen kunnen sterk uiteen lopen en haaks op elkaar staan. In het onderwijs zou hiermee rekening gehouden moeten worden. Althans, als het onderwijs ervoor bedoeld is om jeugdigen zodanig toe te rusten dat zij zich op den duur een eigen oordeel kunnen vormen over wat voor burger zij willen zijn en hoe zijn hun burgerschap willen realiseren. En hiervoor is veel te zeggen, zéker in een democratie. Het Europese beleid met betrekking tot burgerschapsvorming doet echter geen recht aan de diversiteit en controversialiteit; het Nederlandse beleid evenmin. Burgerschapsvorming zoals voorgestaan door het Europese en Nederlandse beleid vertoont een bias ten gunste van bepaalde opvattingen over wat burgerschap is en wat goed burgerschap is. Het beleid nodigt zodoende uit tot onderwijs dat het oordeelsvermogen van leerlingen niet optimaal bevordert. Het nodigt namelijk uit tot onderwijs dat

■ Correspondentieadres: p.a.van.der.ploeg@rug.nl

leerlingen voorhoudt dat bepaalde handels- of leefwijzen en gezindheden beter zijn dan andere, terwijl er radicaal verschillend over gedacht wordt welke beter zijn en welke minder goed. Het beleid verdient kritiek en de praktijk verdient een alternatief perspectief.

De eerste twee paragrafen leggen uit waarom het in de rede ligt het Europese beleid aangaande burgerschapsvorming als eenzijdig aan te merken. De derde paragraaf laat zien dat het Nederlandse beleid vergelijkbaar is met het Europese. In de daarop volgende drie paragrafen wordt nagegaan of het anders kan: of burgerschapsvorming anders begrepen kan worden en of burgerschapsvorming anders ingericht kan worden.

Europees beleid burgerschapsvorming

In de bundel “Education for civic and political participation” kritiseren de Duitse onderzoekers Tatjana Zimenkova, Reinhold Hedtke en Detlef Sack (deskundig op het snijvlak van politieke en sociale wetenschap en didactiek) het Europese beleid met betrekking tot burgerschapsvorming (Hedtke, 2013; Sack, 2013; Zimenkova, 2013). Het Europese beleid (van bijv. de Raad van Europa en de Europese Commissie) doet alsof er “a kind of all-European consensus of goals and wishful contents of citizenship education” is (Zimenkova, 2013, p. 37); zo ook het onderzoek in dienst van dat beleid (bijv. van de International Association for the Evaluation of Educational Achievement [IEA] en het Centre for Research on Education and Lifelong Learning [CRELL]; vgl. Eurydice, 2012; Hoskins, Villalba & Saisana, 2012; Kerr, Sturman, Schulz, & Burge, 2010). Volgens deze consensus moet burgerschapsvorming politieke en maatschappelijke participatie en sociale cohesie bevorderen en zich hierbij concentreren op conventionele deugden, plichten, praktijken en procedures, zoals stemmen bij verkiezingen, samenwerken, elkaar helpen, elkaar verdragen, respect hebben voor andermans zienswijzen en leefwijzen, overleggen en overreden, je rechten kennen en uitoefenen. Er is geen aandacht en waardering voor minder brave, minder harmonieuze en minder conformistische vormen van activisme, betrokkenheid en solidariteit, zoals agitatie, conflict, verzet, ondermijning en strijd. Het hoofddoel is “the ‘smooth’ running of democracy” (Zimenkova, 2013, p. 38).

Volgens Zimenkova, Hedtke en Sack is het beleid niet alleen gericht op “emancipative activation”, maar vooral ook op “social engineering” (Sack, 2013). Het beleid wordt gevoed door zorgen over afnemende politieke participatie, zorgen over verminderend vertrouwen in publieke instanties en instituties, zorgen over erosie van sociale verbondenheid en “civil society” en zorgen over maatschappelijke en culturele segregatie. Al deze zorgen worden begrepen in termen van tekortkomingen van burgers: “a deficit is diagnosed on the side of the citizens” (Hedtke, 2013, p. 54). De remedie ligt dan voor de hand: burgers moeten leren mee te doen, *behoorlijk* mee te doen: saamhorig en inschikkelijk. Hedtke noemt zulk bevorderen van participatie en cohesie: “political and socie-

tal functionalism" (p. 58). En de burgerschapsvorming die eraan moet bijdragen: "educational functionalism" (p. 60). Onderwijs wordt gebruikt

"for the production of a more or less predefined set of individual attitudes, competencies and behaviour expected to secure that kind of support of a political system which is perceived as necessary for its persistence or development. (...) Citizenship education runs the risk of being downgraded to the individual acquisition of civic competencies as a process of socialisation into the existing polity and society" (p. 61-62).

Sack bespreekt dit functionalisme in navolging van Foucault in termen van "governmentality": beleid met betrekking tot burgerschapsvorming beoogt het gedrag en de "mindset" van de burgers te vormen; burgerschapsvorming moet zelfregering bevorderen, maar tegelijkertijd een bepaalde mentaliteit aanleren, een samenstel van specifieke percepties, attitudes en waarderingen (Sack, 2013, pp. 13-18).

Het Europese beleid bevestigt volgens Zimenkova, Hedtke en Sack zodoende de heersende politiek- en sociaalfilosofische ideologie. Zimenkova noemt het liberalisme (Zimenkova, 2014, p. 47 e.v.). Maar gezien de sterke nadruk op participatie, harmonie en saamhorigheid kan het volgens mij als hybride van liberalisme en republicanisme begrepen worden (*auteur, jaartal*). Zo wordt het ook in sommige Europese beleidsdocumenten zelf voorgesteld (bijv. Hoskins et al., 2012) en het komt overeen met de karakterisering van anderen van vergelijkbaar beleid in Engeland en de VS (bijv. Abowitz & Harnish, 2006; Crick, 2007; Kymlicka & Norman, 1993; Murphy, 2004).

Eenzijdig aan twee kanten

Zimenkova, Hedtke en Sack vinden dat het Europese burgerschapsvormingsbeleid wel wat opener mag aan de 'activistische' zijde: aandacht en waardering voor conflict en strijd. Dus in plaats van exclusief liberaal en republikeins: ruimte voor agonistische perspectieven. Dat wil zeggen: ruimte voor opvattingen over burgerschap, politiek en maatschappijhervorming die het belang benadrukken van het erkennen, aankaarten en uitvechten van tegenstellingen en van verzet, ontregeling, agitatie en non-conformistische solidariteit (voor agonistische visies zie bijvoorbeeld: Badiou, 2013; Mouffe, 2013). Dat agonistische perspectieven verdrukt worden is ook de kritiek van anderen op de dominante kijk op burgerschapsvorming in Europa en elders, met name in de VS (bijvoorbeeld: Börhaug, 2004; Pérez Expósito, 2014; Ruitenberg, 2010, 2011; Stitzlein, 2011; Straume, 2015). Deze kritiek is terecht, maar zelf ook eenzijdig, want volgens mij mag het beleid ook wel wat opener naar de andere kant, de 'non-participatieve' kant. In burgerschapsvorming zoals voorgestaan in Europees beleid krijgen de leerlingen aangeleerd dat non-participatie geen acceptabele optie is. Non-participatie als keuze of als levenswijze wordt niet als mogelijke en ge-

lijkwaardige variant van burgerschap aan de leerlingen voorgehouden, eerder als onbehoorlijk afgekeurd. Hiermee worden verscheidene politieke en sociale filosofieën gediskwalificeerd, onder andere de, laten we zeggen, 'libertaire', volgens welke er geen tegenstelling is tussen goed burgerschap en op-en-voor-jezelf leven. Treffend voorbeeld van een filosoof die deze visie vertolkt, is Jason Brennan (Brennan, 2011, 2012).

Volgens Brennan zijn participatie en sociale betrokkenheid geen voorwaarden voor goed burgerschap, zelfs niet wanneer "civic virtue" zo iets is als "the disposition to promote the common good ... over purely private ends" (Brennan, 2011, p. 46). Burgers kunnen deze deugd op uiteenlopende manieren verwezenlijken. Dat hoeft niet per se doelbewust en het hoeft evenmin door middel van politieke betrokkenheid. Het kan ook zonder steeds of überhaupt het algemeen belang op het oog te hebben en het kan bovendien door middel van niet-politieke bezigheden. Veel burgers dragen bij aan het algemeen belang door gewoon toegewijd hun werk te doen. Arbeidsverdeling zorgt voor een "extended system of social cooperation" (Brennan, 2011, p. 51) dat op zijn beurt zorgt voor "background conditions of wealth, opportunity, and cultural progress" (p. 50) die iedereen ten goede komen, aldus Brennan.

"(T)here are many ways to be a good citizen. Some of these ways are the stereotypical republican ones: voting well, campaigning, pushing for institutional improvements, or engaging in national, military, or political service. But many activities stereotypically considered private, such as being a conscientious employee, making art, running a for-profit business, or pursuing scientific discoveries, can also be exercises of civic virtue. For many people, in fact, these are better ways to exercise civic virtue. ... Consider artists, entrepreneurs, small-business owners, venture capitalists, teachers, physicians, intellectuals, stock traders, stay-at-home parents, working parents, chefs, janitors, grocery clerks, and others. Each of these kinds of people in one way or another contributes to fostering a worthwhile society. They each help create the bundle of goods others in their society receive." (Brennan, 2011, p. 44, p. 52).

Solidariteit is in de visie van Brennan een "invisible hand"-fenomeen in de geest van de econoom Adam Smith. Als iedereen zijn ding doet, op en voor zichzelf leeft, kan toch, ook onbedoeld, solidariteit 'gebeuren' (voor deze visie zie ook bijvoorbeeld: Brennan & Lomasky, 2006; Gaus, 2011; McCloskey, 2006, 2010; Seabright, 2010; Tomasi, 2012). Non-participatie is dan geen beletsel voor goed burgerschap. Er is uiteraard van alles in te brengen tegen de opvattingen en redeneringen van Brennan en zijn politiekfilosofische geestverwanten, maar dat doet er in dit verband niet toe. Het gaat er niet om of Brennan gelijk heeft. Het gaat erom dat hij niet op voorhand ongelijk heeft.

Burgerschapsvorming naar Europees beleid is eenzijdig: de bias ten gunste van liberalisme en republicanisme gaat ten koste van aandacht en waardering voor niet alleen agonistische, maar ook non-participatieve perspectieven

op burgerschap. Het Europese beleid weerspiegelt dus een bepaalde ideologie ten aanzien van burgerschap. Burgerschapsvorming in overeenstemming hiermee zou door de Nederlandse psycholoog Willem Hofstee “indoctrinatie” worden genoemd. In zijn advies voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1992 over burgerschapsvorming waarschuwde hij ervoor dat leerlingen niet mogen “worden lastig gevallen met een burgerschapsideologie” anders is burgerschapsvorming “een dekmantel voor indoctrinatie” (Hofstee, 1992, pp. 270-279). Of het inderdaad indoctrinatie is, wil ik in het midden laten, al was het alleen maar om de controversialiteit van de term “indoctrinatie” (Callan & Arena, 2010). Maar ik denk wel dat Hofstee gelijk had wat betreft de achterliggende pedagogische norm dat leerlingen geen burgerschapsideologie aangeleerd mogen krijgen, omdat dit hun oordeelsvermogen zou beperken in plaats van versterken. Als er verschillend gedacht wordt over wat burgerschap is en wat goed burgerschap inhoudt, dan moet die diversiteit op de een of andere manier in burgerschapsvorming gerepresenteerd worden. Ik kom straks te spreken over hoe. Eerst laat ik zien waarom het niet alleen op Europees niveau actueel is: het Nederlandse beleid aangaande burgerschapsvorming lijkt sprekend op het Europese beleid.

Nederlandse beleid burgerschapsvorming

In Nederland is burgerschapsvorming sinds een jaar of tien wettelijk voorgescreven. Het onderwijs is “mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie” (Wet op het Primair Onderwijs, artikel 8.3b; Wet op het Voortgezet Onderwijs, artikel 17b). Hoe een school dat invult en aanpakt, mag ze zelf weten, maar de formulering van de doelbepaling duidt erop dat participatie en cohesie de normen zijn. Het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs (2006) bevestigt een en ander. De indicator voor het onderwijsaanbod bestaat uit vier “aandachtspunten” die op het volgende neerkomen: “bevordering van sociale competenties”; “aanbrengen van competenties die bijdragen aan deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving” en bevordering “van actieve deelname aan de samenleving”; “overdracht van basiswaarden” en “van kennis, houdingen en vaardigheden die nodig zijn om als burger in een democratische rechtsstaat te participeren”; burgerschap in de praktijk brengen waarbij de school dient als “oefenplaats” (Inspectie van het Onderwijs, 2006, pp. 8-9). Het toezichtkader verlangt van scholen dat er gewerkt wordt aan participatie en verbondenheid. Het diskwalificeert andere mogelijke opties ten aanzien van burgerschap. Dit brengt geen school in moeilijkheden, want de Inspectie is op papier strenger dan in haar feitelijke toezicht; ze is allang blij als de school een visie heeft en een consistente praktijk die hierbij aansluit. Dit neemt niet weg dat het toezichtkader als uitdrukking van overheidsbeleid de zelfde eenzijdigheid vertoont als het Europese beleid.

In de kamerbrief “Burgerschap in het onderwijs” (2013) is de Europese eenzijdigheid even herkenbaar als in het toezichtkader. Ook het Ministerie van

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen begrijpt burgerschapsvorming als combinatie van “overbrengen van kennis” met “sociale en maatschappelijk ontwikkeling”, “overdracht van waarden” en “het stimuleren van gedrag” met het oog op participatie (“actieve bijdrage” ten behoeve van “een betere samenleving”) en verbondenheid ondanks diversiteit. De visie van het Ministerie is, net als die in het toezichtkader van de Inspectie, een eenzijdige visie. De insteek van Inspectie en Ministerie wordt bevestigd in en door het werk van zowel de Stichting Leerplan Ontwikkeling [SLO] als het Centraal Instituut Toets Ontwikkeling [CITO].

De SLO begrijpt burgerschap ook in termen van cohesie en participatie naast kennis en vaardigheden (Bron, 2006, 2009; Bron & Van Vliet, 2009; Bron, Langberg & Bloemberg, 2010). In haar competentiebeschrijvingen vraagt de SLO speciaal aandacht voor de houdingen. Betrokkenheid en solidariteit staan daarbij voorop. Onder meer: “anderen willen helpen”, “empathie”, “anderen willen betrekken”, “verantwoordelijkheid” voor bijvoorbeeld milieu en vluchtelingen, “willen meehelpen” met onder andere het “organiseren van maatschappij-gerichte actie”, “een actieve bijdrage leveren”, “zich verbinden met een groep”, “vieren” van bijvoorbeeld koninginndag, “actief zijn in vereniging”, “willen initiëren van actie”, “deelname aan club”, “vreedzaamheid”, “verdraagzaamheid” en “open staan voor ontmoeting” (Bron, 2006, pp. 34-46). De SLO wekt de indruk dat het de bedoeling is dat elke school alle competenties recht doet.

Het CITO getuigt in zijn periodieke peilingen en domeinbeschrijving van dezelfde benadering van burgerschap als Inspectie, Ministerie en SLO (Wagenaar, Van der Schoot & Hemker, 2011; Wagenaar, Keune & van Weerden, 2012; CITO, 2013a, 2013b; Kuhlemeijer, Van Boxtel, & Van Til, 2012). Het CITO onderscheidt in de domeinbeschrijving “Burgerschap” naast de “kennisbasis” een “competentiebasis”. De kennisbasis (CITO, 2013a) brengt kennis en vaardigheden in kaart die relevant zijn voor politieke, sociale en economische participatie. De competentiebasis (CITO, 2013b) moet de SLO-competenties dekken. In de uitwerking van het competentiedomein “Democratie” heet de cruciale democratische houding die op school aangeleerd moet worden: “de humane houding”.

“De humane houding kenmerkt zich door een gevoel van betrokkenheid bij de samenleving, door de wens om zich in te leven in de positie van anderen (empathie) en door de neiging om rekening te houden met belangen van anderen.” (CITO, 2013b, p. 2)

Twee periodieke peilingen van het CITO gaan in op burgerschapsvorming: “Balans Actief Burgerschap en Sociale Integratie” (Wagenaar et al., 2011) en “Balans Sociale Opbrengsten in het basisonderwijs” (Kuhlemeijer, 2012). De eerste peilt naast kennis en vaardigheden “de competenties”, ongeveer die van de SLO, onder andere: “humane houding” en “maatschappelijke participatie”. Het CITO begrijpt participatie voornamelijk sociaal en solidair. Indicatoren zijn:

“deelname aan clubs en verenigingen”, “samen spelen”, “bezoek van familie, burens en vrienden”, “bezoek aan kerk, moskee, synagoge of tempel”, “nieuws volgen”, “bijdragen aan een goed doel”, “zuinig en netjes omgaan met milieu” (Wagenaar et al., 2011, p. 61 e.v.). In de tweede peiling valt burgerschapscompetentie samen met “het vermogen tot adequaat handelen in sociale situaties die zich voordoen in het dagelijkse leven” (Kuhlemeijer et al., 2012, p. 139). Burgerschap wordt opgevat als alledaagse socialiteit en solidariteit: zich aanpassen aan anderen, anderen helpen, voor anderen zorgen, begrip hebben voor anderen, maatschappelijke interesse hebben, zich inzetten voor wereldverbetering (Kuhlemeijer et al., 2012, p. 138 e.v.).

Ministerie, Inspectie, SLO en CITO zitten op dezelfde lijn. Er wordt van overheidsweg bijgevolg een eenduidige visie op burgerschapsvorming uitgedragen. Die komt nagenoeg overeen met het Europese beleid en vertoont dezelfde eenzijdigheid.

Onderwijs als burgerschapsvorming

De eenzijdigheid maakt het Europese en Nederlandse beleid ten aanzien van burgerschapsvorming kwestieus. Wanneer burgerschapsvorming ingericht is overeenkomstig een beperkt en exclusief normatief kader, in dit geval een hybride van de liberale en de republikeinse burgerschapsideologieën, doet zij geen recht aan het omstreden karakter van burgerschap en aan de diversiteit van opvattingen over wat goed burgerschap is. Burgerschapsvorming waarin discussie en diversiteit met betrekking tot burgerschap zelf miskend wordt, is niet adequaat, want leerlingen leren dan geloven dat bepaalde handels- of leefwijzen en gezindheden beter zijn dan andere, terwijl er verschillend over gedacht wordt welke beter zijn en welke minder goed, niet alleen in de samenleving, maar ook onder deskundigen.

Ter verdediging van het Europese en Nederlandse beleid zou aangevoerd kunnen worden dat het praktisch onmogelijk is om alle opvattingen over wat goed burgerschap is aan bod te laten komen in burgerschapsvorming en alle met even veel aandacht en waardering. Het onderwijsprogramma zou overladen worden vanwege de grote verscheidenheid en het zou moeilijk zijn om het samenhangend te doen vanwege de diepgaande verschillen tussen de opvattingen. Deze twee problemen spelen nu al, volgens de analyses van kritische onderzoekers, terwijl de oriëntatie nog selectief is, te selectief volgens diezelfde onderzoekers (bijv. Guérin, Van der Ploeg, & Sins, 2013; Hedtke, 2014; Sack, 2014).

Op het eerste gezicht is het inderdaad zo dat burgerschapsvorming om deze praktische reden niet alle opvattingen van goed burgerschap recht kan doen. Maar de veronderstelling is dan dat burgerschapsvorming een aparte educatie is, een afzonderlijk vak, domein of leergebied naast andere. We kunnen burgerschapsvorming evenwel ook anders begrijpen. Het is nog niet zo lang geleden dat het gebruikelijk was om onderwijs in zijn geheel als burgerschapsvorming op te vatten. De doorsnee gedachte erachter is eenvoudig. Idealiter verwerven en

ontwikkelen jeugdigen op school de kennis, de vaardigheden en de houdingen die nodig zijn om als volwassenen te leven en samen te leven. Ze leren er bijvoorbeeld schrijven en rekenen. Ze krijgen er kennis over mensen, geschiedenis, natuur en techniek. En ze leren er ondertussen omgaan met gezag en regels, met anderen rekening houden en samenwerken, zich inspannen, zich concentreren, initiatief nemen, zich vragen stellen, kritisch zijn enzovoort. Schools onderwijs is daarom integraal burgerschapsvormend. Het is verenigbaar met alle opvattingen van wat goed burgerschap is. Want hoe burgerschap ook opgevat wordt, burgers hebben voor de realisering ervan op zijn minst enige geletterdheid, gecijferdheid, kennis van de wereld, kennis van de natuur, kennis van techniek en mensenkennis nodig. En hoe burgerschap ook opgevat wordt, realisering ervan kan niet zonder bijvoorbeeld enige sociabiliteit, ondernemendheid en kritische zin.

Burgerschap hoe dan ook zou onmogelijk zijn wanneer elementaire competenties ontbreken. De school, het funderend onderwijs (basis onderwijs en voortgezet onderwijs), is medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van die elementaire competenties. Deze idee van *onderwijs als burgerschapsvorming* motiveerde in de afgelopen eeuwen de invoering van het volksonderwijs en de leerplicht in de VS en Europa: onderwijs voor alle kinderen en (dan) alle kinderen naar school, opdat ze allemaal competente en deugdzame burgers worden (vgl. Braster, 2011; Welter, 1962). In het verlengde hiervan liggen de gebruikelijke rechtvaardigingen voor algemene vorming (het 'core curriculum', zoals de kerndoelen basisonderwijs en basisvorming): om met het oog op democratisch burgerschap bijvoorbeeld gelijke kansen te bevorderen en wederzijds verstaan en redelijke discussie mogelijk te maken, moet het leerplan gedeeltelijk voor alle leerlingen hetzelfde zijn (Crittenden, 1988; Van der Ploeg, 1998; Hirsch, 2009). De idee van onderwijs als burgerschapsvorming wordt ook voorondersteld in verscheidene klassieke onderwijsfilosofieën, bijvoorbeeld in die van John Dewey, die van Richard Peters en die van Josef Derbolav. In alle drie, hoe verschillend verder ook, wordt doordacht hoe het onderwijs eruit moet zien gegeven zijn burgerschapsvormende functie. Dewey zoekt het in de oefening van denk- en onderzoeksvaardigheden; niet als aparte educatie, maar als algemene vaardigheid (Dewey, 1916; Dewey & Childs, 1933). Peters legt de nadruk op het belang van het verwerven van zich verbredende kennis en zich verdiepend inzicht naast het ontwikkelen en oefenen van kritisch oordeelsvermogen (Peters, 1966). Derbolav gaat na hoe de leerstof gekozen en het leerplan samengesteld moet worden en formuleert criteria in termen van kenmerken van de maatschappelijke handelingssvelden waarmee burgers te maken hebben (Derbolav, 1975; Imelman, 2015).

Er is veel voor te zeggen om de traditionele idee in ere te herstellen. Schools onderwijs überhaupt is burgerschapsvorming, omdat het bijdraagt aan de ontwikkeling van elementaire competenties, competenties die voorwaarde zijn voor burgerschap, hoe burgerschap ook opgevat wordt. Burgerschapsvorming in deze zin doet gelijkelijk recht aan alle opvattingen van wat goed burgerschap is. Informatie op waarde kunnen schatten en rekening kunnen houden met anderen, om maar wat te noemen, zijn vaardigheden die iedere 'soort' goede

burger nodig heeft als goede burger. Je hebt die immers nodig of je nu een bezaarschrift voorbereidt tegen de toekenning van een omgevingsvergunning of bij verkiezingen afweegt welke partij je stem verdient of een strategie bepaalt voor legale of illegale actie tegen de overheid of mantelzorgt voor een hulpbehoevende buurvrouw of een conflict oplost of je boodschappen milieu- en producent-verantwoord doet --of juist budget- en economisch-verantwoord doet-- of je beroep uitoefent of serieus werk zoekt of mee-vergadert over een efficiënte manier om de straat kindvriendelijker te maken of je deel tracht te krijgen of je best doet om je tegenstander te overreden of om hem te overtroeven.

Onderwijs als burgerschapsvorming wordt eenzijdig wanneer de ontwikkeling van een competentie wordt opgeschroefd of geïntensiveerd waarbij één opvatting van wat goed burgerschap is, als norm geldt. Bijvoorbeeld wanneer voor de sociale ontwikkeling de lat beduidend hoger ligt dan elementaire sociabiliteit en er meer van leerlingen verwacht wordt dan de vaardigheid en bereidheid een ander even te helpen met het werk en rekening te houden met anderen in de klas, doordat disposities als saamhorigheid, eensgezindheid en verenigingszin worden voorgehouden en geoefend en ten overstaan van de leerlingen als deugden bij uitstek worden aangemerkt. Of, ander voorbeeld, wanneer het kritisch oordeelsvermogen eenzijdig en dus beperkt wordt verder ontwikkeld door selectieve focus en oefening, uitsluitend ten aanzien van bepaalde maatschappelijke toestanden en overtuigingen, en dit eenkennig kritisch-zijn als politiek of moreel ideaal wordt voorgesteld of ingeprent.

Burgerschap als onderwerp

Onderwijs is als geheel burgerschapsvormend als het elementaire competenties ontwikkelt die elke burger nodig heeft hoe burgerschap ook opgevat wordt. Verreweg de meeste scholen voor primair en voortgezet onderwijs doen dat sinds jaar en dag en werken op deze manier van ouds integraal aan burgerschap. Overheden en verscheidene betrokkenen en deskundigen vinden dit kennelijk niet voldoende en wensen dat scholen meer doen aan burgerschap. De vraag is of dat kan, meer doen aan burgerschap dan elementaire competenties ontwikkelen, zonder dat het eenzijdig wordt. De enige manier is, volgens mij, burgerschapsopvattingen tot onderwerp van onderwijs maken: *verschillende opvattingen als onderwerp van onderwijs in plaats van burgerschap volgens één opvatting als doel van onderwijs*.

Burgerschap is, zoals besproken, een belangrijk doel van het basis- en voortgezet onderwijs, want leerlingen ontwikkelen op school elementaire competenties die nodig zijn voor onder meer burgerschap. Dat burgerschap controversieel is, doet er op dit niveau niet toe, want de realisering van elk soort goed burgerschap vooronderstelt die elementaire competenties. Het wordt eenzijdig zodra de basale bijdrage aan burgerschap overstegen wordt en een specifieke burgerschapsopvatting normerend wordt voor burgerschap als doel. Welnu, zo'n bias is niet te voorkomen door in plaats van één opvatting van goed burgerschap meerdere

opvattingen normerend te laten zijn voor burgerschap als doel. Dat zou vaagheid, dubbelzinnigheid en tegensprakigheid in de hand werken. Onderwijs mag niet genormeerd worden door één opvatting en het *kan* dus niet genormeerd worden door verschillende opvattingen van goed burgerschap. Maar verschillende opvattingen kunnen wel *onderwerp* van onderwijs zijn. Dit biedt aanknopingspunten voor een zakelijke benadering van burgerschapsvorming.

Bij een zakelijke manier benadering van burgerschapsvorming stel ik mij het volgende voor. Geconcentreerd in een afzonderlijk vak of gespreid over vakken als wereldoriëntatie, geschiedenis, economie en maatschappijleer (of gedeeltelijk gespreid en gedeeltelijk geconcentreerd) krijgen leerlingen overzicht van en inzicht in verschillende burgerschapsopvattingen. Bij wijze van verdieping, afhankelijk van de leeftijd en het niveau van de leerlingen en het onderwijs, maken ze ook kennis met de verschillende achterliggende ideologieën en tradities en met historische en maatschappelijke achtergronden van de verschillen en worden ze vertrouwd gemaakt met actuele discussies over burgerschap en met morele en zakelijke argumentaties die in de discussies een rol spelen. Burgerschapsvorming op deze manier is verenigbaar met alle opvattingen van burgerschap en bewerkt het tegendeel van eenzijdigheid. De leerling ontwikkelt de competentie om zelf opvattingen van goed burgerschap te vergelijken, te waarderen en eventueel op den duur te verbeteren en zelf te beoordelen welke opvatting het meest overtuigend is en het beste bij hem past. Zodoende creëert hij de mogelijkheid (of groeit zijn mogelijkheid) om zelfstandig te bepalen hoe hij zijn burgerschap invult en realiseert.

Burgerschapsvorming in deze betekenis knoopt uiteraard aan bij de ontwikkeling van allerlei kennis, vaardigheden en houdingen in de rest van het onderwijs, omdat ze daarvan afhankelijk is. Ze bouwt niet alleen voort op het leren van elementaire competenties, maar ook op onderwijs in wereldoriëntatie (basisonderwijs) en geschiedenis en economie (voortgezet onderwijs). Burgerschap zou als een soort leerlijn door het gehele basis- en voortgezet onderwijs kunnen lopen, eventueel aanvankelijk deel uitmakend van verschillende leergebieden en vakken en uiteindelijk een jaar of twee jaar als zelfstandig vak.

Verschil

Het verschil tussen wat ik bepleit in termen van burgerschap als onderwerp en de burgerschapsvorming die het Nederlandse en Europese beleid wil, laat zich kort illustreren aan de hand van twee thema's. Het gaat me nu even om de inhoudelijke karakterisering en alleen maar om één aspect ervan, het contrast tussen moraliseren en inzichtelijk maken. Een concretere en ruimere uitwerking is in dit bestek onmogelijk.

Wat in een zakelijke benadering van burgerschapsvorming niet gebeurt, is dat met het oog op het bevorderen van politieke participatie geleerd wordt dat het de moeite loont om te stemmen. In de aanloop naar de presidentsverkiezingen in 2012 kreeg ik via de Civic Education mailinglist van de American Political

Science Association praktische adviezen hoe we het “political cynism” van leerlingen kunnen overwinnen. In dat kader schreven Loeb, Astin en Palmer:

“(P)rovide a rationale for why their involvement matters. This means offering examples of how close electoral races can be. ... We might begin by reminding our students of the very small margins by which critical elections have been won and stressing the importance of their vote, whoever they choose to vote for. ... We can talk about the 537 vote Florida total that handed George Bush the presidency in 2000. ... Students may assume that their votes will be inconsequential, but multiplied by those of all their peers, they matter, time and again.” (Loeb, Astin, & Palmer, 2012)

Een simpele rekensom bewijst hoe belangrijk elke stem is? Deze redenering staat haaks op wat politieke wetenschappers sinds een halve eeuw voorrekenen: de kans dat je stem verschil maakt bij grootschalige verkiezingen is uitermate klein (Downs, 1957). Stel, de kiezers hebben de keus tussen twee kandidaten. Mijn stem geeft alleen de doorslag als precies de helft van de overige kiezers voor kandidaat A stemt en precies de andere helft voor kandidaat B. Concrete voorbeelden van “close electoral races” zoals die van Florida in 2000 laten zien dat zelfs in zulke situaties de kans dat een stem de doorslag geeft, uiterst miniem is (Hardin, 2009). Als het onwaarschijnlijk is dat je stem verschil maakt of als daarover discussie is onder deskundigen, hoort burgerschapsvorming dat niet te verdoezelen. Het verdient juist aandacht: leren hoeveel gewicht een stem in de schaal legt, leren van welke factoren dat afhankelijk is en leren welke discussie hierover is. Jeugdigen kunnen aanknopen daarbij leren nagaan en begrijpen om welke redenen veel mensen toch aan verkiezingen deelnemen, zoals: plichtsbetrachting, blijk geven van betrokkenheid of loyaliteit, het goede voorbeeld geven. Dat verbetert hun vaardigheid om *zelf* verstandig af te wegen, te bepalen en te verantwoorden wat te doen bij verkiezingen, wel of niet stemmen (en ook: anderen wel of niet aanmoedigen om te stemmen, hoe anderen te beoordelen op hun al of niet stemmen, wat te vinden van eventuele stemplicht et cetera).

Wat in een zakelijke benadering van burgerschapsvorming evenmin gebeurt, is dat met het oog op duurzaamheid en rechtvaardigheid leerlingen specifieke gedragswijzen en gezindheden aangeleerd en aangewend krijgen onder het mom van goed burgerschap, zoals in Leren voor Duurzame Ontwikkeling veel gebeurt, bijvoorbeeld zuinig met water en energie, een afkeer van kinderarbeid en sympathie voor kleinschaligheid en egaliteit. Wat wel kan in zakelijk onderwijs überhaupt, is leerlingen door bemiddeling van kennis en vaardigheden zelf tot het oordeel laten komen dat sommige keuzen qua vervoer, voeding en kleding minder schadelijk zijn voor medemens en milieu dan andere en dat sommige manieren van leven en organiseren bevorderlijker zijn voor een eerlijker verdeling van welvaart en welzijn dan andere of voor een eerlijker verdeling van kansen en mogelijkheden. In een zakelijke benadering van burgerschapsvorming worden leerlingen zich ervan bewust door oefening en

ondervinding hoe complex het vaak is om te bepalen of een specifieke keuze als consument, medewerker of producent inderdaad duurzamer en rechtvaardiger is, niet zozeer qua intentie, maar qua resultaat. En hoe onzeker en discutabel de uitkomsten zijn van zulk onderzoeken en afwegen; dat er gewoonlijk controverses zijn over zaken die relevant zijn of zelfs over *welke* zaken relevant zijn en dat er vaak verschillende en concurrerende overtuigingen zijn ten aanzien van centrale noties en daarmee corresponderende definities, bijvoorbeeld van verdelende rechtvaardigheid (de verhouding tussen verdienste, inspanning en behoefte) en van welzijn en welvaart. Dan leren jeugdigen om zelf op situatie- en zaak-adequate wijze te oordelen en te beslissen en ontwikkelen ze de competentie om op eigen wijze burger te zijn.

Conclusie

Europees en Nederlands beleid aangaande burgerschapsvorming nodigt uit tot onnodig eenzijdig onderwijs, namelijk burgerschapsvorming met een bias. Het is liberaal-republikeins georiënteerd en gaat ten koste van andere opvattingen over wat burgerschap is en wat goed burgerschap is, met name 'agonistische' en 'libertaire'. Beargumenteerd is dat en hoe het anders kan. Burgerschapsvorming hoeft niet eenzijdig te zijn. Het ontwikkelen van elementaire competenties, zoals van ouds gewoonlijk in het onderwijs gebeurt, is burgerschapsvormend zonder bias ten faveure van specifieke opvattingen van burgerschap. Burgerschapsvorming dat uitgaat boven dit elementaire niveau, kan ook zonder bias: door zakelijk te zijn. In een zakelijke benadering zijn de verschillende opvattingen van burgerschap en verschillen tussen opvattingen onderwerp van onderwijs in plaats van dat burgerschap volgens één opvatting doel is van onderwijs. In een zakelijke benadering staat inzichtelijk maken voorop; voor moraliseren is geen plaats. Burgerschapsvorming moet leerlingen hun moreel oordelen niet uit handen nemen of voorkauwen, maar ze helpen in de ontwikkeling van hun mogelijkheden om *zelf* te bepalen wat goed burgerschap is en wat zulk burgerschap betekent voor hun leefwijze, hun oordelen en beslissingen en hun doen en laten.

Abstract

Views on the nature of citizenship are widely diverse. Education should take this diversity into account. However, the citizenship education propagated by European policy adheres to a limited normative framework, a hybrid of liberal and republican citizenship ideologies. More or less the same applies to Dutch policy. The one-sidedness of European and Dutch policy is illustrated and criticised. Subsequently, the possibility of an alternative approach is examined: whether citizenship education can be conceived differently and whether it can be organised differently, in such a way as to do sufficient justice to the diversity of views on citizenship.

Referenties

- Abowitz, K. A., & Harnish, J. (2006). Contemporary discourses of citizenship. *Review of Educational Research*, 76(4), 653-690.
- Badiou, A. (2013). *Philosophy and the Event*. Cambridge: Polity Press.
- Börhaug, K. (2005). Voter Education. The political education of Norwegian lower secondary schools. *Utbildning och Demokrati*, 14(3), 51-73.
- Braster, S. (2011). *Passie en pragmatisme. De Onderwijsinspectie en de opkomst en ondergang van het klassikaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Brennan, J. (2011). *The Ethics of voting*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Brennan, J. (2012). *Libertarianism. What everyone needs to know*. Oxford: Oxford University Press.
- Brennan, G., & Lomasky, L. (2006). Against reviving republicanism. *Politics Philosophy Economics*, 5(2), 221-252.
- Bron, J. (2006). *Een basis voor burgerschap*. Enschede: Stichting Leerplan Ontwikkeling.
- Bron, J. (2009). *Maatschappelijk verantwoord*. Enschede: Stichting Leerplan Ontwikkeling.
- Bron, J., & Van Vliet, E. (2009). *Het ontwikkelen van een kernleerplan Actief burgerschap en sociale integratie voor het algemeen vormend onderwijs*. Enschede: Stichting Leerplan Ontwikkeling.
- Bron, J., Langberg, M., & Bloemberg, F. (2010). *De school als oefenplaats voor burgerschap*. Enschede: Stichting Leerplan Ontwikkeling.
- Callan, E., & Arena, D. (2010). Indoctrination. In H. Siegel (Ed.) *Oxford handbook of philosophy of education*. Oxford: Oxford University Press.
- CITO. (2013a). *Domeinbeschrijving A: Een kennisbasis voor burgerschap. Inhoudsvalidering van de PPON-peiling. Einde basisschool 2009*. Arnhem: CITO.
- CITO. (2013b). *Domeinbeschrijving B: Een competentiebasis voor burgerschap. Inhoudsvalidering van de PPON-peiling. Einde basisschool 2009*. Arnhem: CITO.
- Crick, B. (2007). Citizenship: the political and the democratic, *British Journal of Educational Studies*, 55(3), 235-248.
- Crittenden, B. (1988). *Parents, the state and the right to educate*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and education*. New York: Macmillan.
- Dewey, J., & Childs, J. L. (1933). The Social-Economic Situation and Education. In J. A. Boydston (Ed.) (1986), *John Dewey. The later works, 1925-1953*, Vol. 8 (pp. 43-76). Carbondale/Edwardsville, Southern Illinois University Press.
- Derbolav, J. (1975). *Pädagogik und Politik*. Stuttgart: Klett.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Eurydice. (2012). *Citizenship education at school in Europe*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Gaus, J. (2011). *The order of public reason: A theory of freedom and morality in a diverse and bounded world*. Cambridge: University Press.
- Guérin, L. J. F, Van der Ploeg, P. A., & Sins, P. H. M. (2013). Citizenship education. The feasibility of a participative approach, *Educational Research*, 55(4), 427-440.
- Hardin, R. (2009). *How do you know? The economics of ordinary knowledge*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Hedtke, R. (2013). Who is afraid of a non-conformist youth? The right to dissent and not participate. In R. Hedtke, & T. Zimenkova, (Eds.). *Education for Civic and Political Participation. A Critical Approach* (pp. 54-78). New York/Abingdon: Routledge.
- Hirsch, E.D. (2009). *The making of Americans; Democracy and our schools*. New Haven: Yale University Press.

- Hofstee, W. K. B. (1992). Een curriculum voor burgerschap. In H. R. van Gunsteren & Den Hoed, P. (Red.), *Burgerschap in praktijken. Deel 1* (pp. 257-282). Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Hoskins, B., Villalba, C. M. H., & Saisana, M. (2012). *The 2011 Civic Competence Composite Indicator (CCCI-2)*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Imelman, J. D. (2015). Praxeologie van Derbolav. In H. Oonk & J. D. Imelman (Red.) *Kleine school- en algemene pedagogiek*.
- Inspectie van het Onderwijs. (2006). *Toezicht op burgerschap en integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kerr, D., Sturman, L., Schulz, W., & Burge, B. (2010). *ICCS 2009 European Report. Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary students in 24 European countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Kuhlemeijer, H., Van Boxtel, H., & Van Til, A. (2012). *Balans van de sociale opbrengsten in het basisonderwijs. Eerste meting voorjaar 2011*. Arnhem: CITO.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1994). Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104(2), 352-381.
- Loeb, P., Astin A., & Palmer, P. (2012). *Essay on role of colleges in encouraging students to vote*. Opgehaald op 1 mei 2013, van <http://www.insidehighered.com/views/2012/09/25/essay-role-colleges-encouraging-students-vote>
- McCloskey, D. N. (2006). *The bourgeois virtues*. Chicago: University of Chicago Press.
- McCloskey, D. N. (2010). *Bourgeois dignity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mouffe, Ch. (2013). *Agonistics. Thinking the world politically*. London: Verso.
- Murphy, J. B. (2004). Against civic schooling. *Social Philosophy and Policy*, 21(01), 221-265.
- Pérez Expósito, L. (2014). Rethinking political participation: A pedagogical approach for citizenship education. *Theory and Research in Education*, 12(2), 229-251.
- Peters, R. S. (1966). *Ethics and Education*. London: George Allan & Unwin.
- Ruitenberg, C. W. (2010). Conflict, affect and the Political: On disagreement as democratic capacity. *Factis Pax*, 4(1), 40-55
- Ruitenberg, C. W. (2011). Education, conflict and the political. *Studies in the Philosophy of Education*, 30, 97-100.
- Sack, D. (2013). Dealing with dissatisfaction. Roles, skills and meta-competencies of participatory citizenship education. In R. Hedtke & Zimenkova, T. (Eds.). *Education for Civic and Political Participation. A Critical Approach* (pp. 13-35). New York/Abingdon: Routledge.
- Seabright, P. (2010). *The company of strangers*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Tomasi, J. (2012). *Free market fairness*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Stitzlein, S. M. (2011). *Teaching for Dissent. Citizenship education and political activism*. Boulder Colorado: Paradigm Press.
- Van der Ploeg, P. A. (1998). Minority rights and educational authority. *Journal of Philosophy of Education*, 32, 177-193.
- Welter, R. (1962). *Popular education and democratic thought in America*. New York: Columbia University Press.
- Wagenaar, H., Van der Schoot, F., & Hemker, B. (2011). *Balans. Actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: CITO.
- Wagenaar, H., Keune, K., & Van Weerden, J. (2012). *Balans. Oordelen en argumenteren als onderdeel van actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: CITO.
- Zimenkova, T. (2013). Active citizenship as harmonious co-existence? About the political in participatory education. In R. Hedtke & Zimenkova, T. (Eds.). *Education for civic and political participation. A critical approach* (pp. 36-53). New York/Abingdon: Routledge.