

# Burgerschap, burgerschapsideologie en burgerschapsvorming

P.A. van der Ploeg, Rijksuniversiteit Groningen (draft, 2013)

## Samenvatting

Onder verwijzing naar relevante literatuur laten we zien dat er meerdere, sterk verschillende, redelijk te verdedigen opvattingen zijn van wat burgerschap is en wat een goede burger is. Aanknopen daarbij brengen we uiteenlopende benaderingen van burgerschapsvorming in kaart. Daarna kenschetsen we op basis van een analyse van documenten wat de Nederlandse overheid verwacht van burgerschapsvorming. We laten we zien dat de overheid een bepaalde benadering begunstigt. Tenslotte houden we deze gefavoriseerde variant van burgerschapsvorming kritisch tegen het licht.

## Inleiding

De opvattingen over burgerschap lopen uiteen. Meerdere theorieën en ideologieën aangaande burgerschap zijn goed te rechtvaardigen. De Nederlandse overheid lijkt dit te onderkennen. Burgerschapsvorming is wettelijk verplicht, maar de scholen mogen zelf bepalen hoe en wat. We hebben twee bedenkingen. Ten eerste: Is de overheid zo bescheiden als ze voorwendt of trekt ze een specifieke optiek voor? Ten tweede: Doen beleid, regelgeving en toezicht met betrekking tot burgerschapsvorming recht aan voor de hand liggende principes die onderwijspraktijken normeren? Kortom, (ten eerste) is de overheid democratisch genoeg en (ten tweede) is ze kritisch genoeg?

Om te beginnen laten we zien dat er verschillend gedacht wordt over wat burgerschap is en over wat een goede burger is. Vervolgens geven we een overzicht van concepten van burgerschapsvorming. Daarna schetsen we hoe de Nederlandse overheid tegenover burgerschapsvorming staat en leggen we uit waarom we menen dat ze een bepaalde opvatting van burgerschap preferereert en een bepaalde benadering van burgerschapsvorming begunstigt. Tenslotte houden we deze gefavoriseerde variant van burgerschapsvorming tegen het licht en laten we zien wat eraan mankeert.

Onze exercitie is theoretisch en normatief. Theoretisch: we beschrijven, vergelijken en ordenen theorieën over burgerschap en theorieën over burgerschapsvorming en we kenschetsen beleid met betrekking tot burgerschapsvorming. Bij het eerste gaan we af op alle ons bekende literatuur. Bij het laatste gaan we af op wetteksten en relevante documenten van aan de overheid gelieerde instanties (Onderwijsinspectie, Onderwijsraad, SLO en CITO). Normatief: we beoordelen het beleid en we beoordelen de dominante variant van burgerschapsvorming; voor deze beoordelingen maken we gebruik van bekende politiekfilosofische en onderwijsfilosofische principes.

## **Burgerschap in drie dimensies**

Aan burgerschap kunnen drie dimensies onderscheiden worden: status, participatie en identiteit. De verschillen tussen theorieën over burgerschap hebben te maken met de verhouding tussen deze dimensies en de waardering en de betekenis van de dimensies. We lichten de drie dimensies kort toe.

Burgerschap kan begrepen worden als status (Marshall, 1950, 1981). Burgers dragen rechten, bijvoorbeeld vrijheidsrechten (zoals vrijheid om overeenkomsten te sluiten en recht op privacy), politieke rechten (zoals actief en passief kiesrecht) en sociale rechten (zoals recht op gezondheidszorg en recht op onderwijs). Tegenover de rechten staan plichten. Burgers dragen plichten, bijvoorbeeld: betalen van belasting, vervullen van militaire dienst en zich aan de wet houden. Welke soorten rechten en plichten het zijn en wat die inhouden verschilt per tijdsgewricht en van staat tot staat en is overal en altijd inzet van conflict. Een ander alomtegenwoordig en blijvend strijdpunt is wie de dragers zijn van rechten en plichten, met andere woorden: wie burgers zijn (Joppke, 2007; Isin & Turner, 2007). Burgerschap is een kwestie van uitsluiting en insluiting en van marginalisering en integratie, onderdrukking en emancipatie, repressie en empowerment.

Burgerschap kan behalve als status ook begrepen worden als activiteit of praktijk. Burgers participeren: ze doen mee. Ze doen politiek, sociaal en/of economisch mee. Voor sommige theorieën is alleen politieke participatie burgerschap; bijvoorbeeld stemmen, campagne voeren, vertegenwoordigen, protesteren tegen beleid of procederen tegen besluiten. In andere theorieën geldt ook betrokkenheid bij maatschappelijke organisaties als burgerschap; actief zijn in buurtvereniging, kerk of moskee, culturele vereniging, ouderenorganisatie, sportclub, vakbond en dergelijke; waaronder betrokkenheid bij organisaties op het snijvlak van politiek en maatschappij; bijvoorbeeld milieubeweging, Amnesty International, actie- en pressiegroepen (Dekker, 2002; Rosenblum & Post, 2002). Weer andere theorieën zijn nog wat ruimer en rekenen ook economische participatie tot burgerschap, zoals werken (als werknemer, werkgever of kleine zelfstandige), consumeren, kopen, verhuren, sparen en beleggen (vgl. Engelen, 2000).

De gelegenheden voor participatie zijn niet altijd, overal en voor iedereen gelijk. De variatie is onder andere historisch. Er komen de laatste decennia gelegenheden bij, bijvoorbeeld de Europese verkiezingen, een toenemend aantal patiënten- en consumenten-organisaties, de digitale sociale media en nieuwe min of meer deliberatief-democratische inspraakprocedures bij ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling (Van Stokkom, 2006). Terwijl er ook gelegenheden verdwijnen, bijvoorbeeld door ontkerkelijking, ontzuiling en verstedelijking; samengenomen wel aangeduid als de erosie van traditionele lokale sociale verbanden (Zijdeveld, 1970). Op het one- en few-issues-front wisselen de gelegenheden elkaar af; zo zijn de vredesbeweging en de antikernenergiebeweging op hun retour, terwijl nieuwe actie- en pressiegroepen zich breder maken, bijvoorbeeld tegen dierenleed, tegen kinderarbeid, voor vrij internet, voor privacy en tegen globalisering. Gelegenheden voor economische

participatie wisselen eveneens, door fluctuaties in bijvoorbeeld kredietmogelijkheden, werkgelegenheid en koopkracht.

Burgerschap wordt tenslotte vaak in verband gebracht met identiteit. Dat kan op meer dan één manier. Burgerschap vormt identiteit: status en participatie zijn van invloed op hoe mensen zijn en doen, wat hun mogelijkheden en beperkingen zijn, hoe ze gezien worden en hoe ze zichzelf zien. Tegelijkertijd is identiteit voorwaarde voor burgerschap: het hangt niet zelden af van een identiteitskenmerk (bijv. etniciteit of nationaliteit) of iemand de status van burgerschap kan verwerven en het hangt soms af van één of meer identiteitskenmerken (bijv. godsdienst of geslacht) of iemand mag toetreden tot een vereniging of organisatie of volwaardig mag meedoen. Er is nog een ander soort verband: identiteit kan bepalend zijn voor de context en de wijze van participeren als burger. In verscheidene plurale democratieën is het gangbaar dat burgers hun sociale en politieke burgerschap geheel of voor een deel realiseren binnen de culturele of etnische gemeenschap waartoe zij behoren (Lijphart, 1977), zoals in Nederland tussen 1920 en 1960, toen hier het politieke en sociale leven zuilsgewijs verkaveld was (Lijphart, 1968). In het verzuilde Nederland was zelfs op veel plaatsen economisch burgerschap zuilsgewijs mogelijk: Gereformeerden konden naar Gereformeerde kruideniers en Gereformeerde bakkers; ze konden werken bij Gereformeerde werkgevers, lid zijn van de Gereformeerde vakbond en een rekening en hypotheek hebben bij de Gereformeerde spaarbank.

### **Ideologische verschillen**

Burgerschap is ideologisch geladen. Theorieën over burgerschap definiëren het praktisch altijd mede in termen van waarden, normen en idealen. De ideologische oriëntaties kunnen sterk van elkaar verschillen. Er zijn op zijn minst vijf categorieën van verschillen.

Ten eerste. Ideologieën verschillen in hun visie op de verhouding tussen rechten en plichten. Dat heeft consequenties voor toegang tot en uitsluiting van burgerschap (Kymlicka & Norman, 1994). Volgens sociaal georiënteerde opvattingen zijn basale behoeften voldoende grond voor rechten, met name sociale rechten. Volgens liberaal georiënteerde opvattingen moet er inspanning of verdienste tegenover staan, om redenen van billijkheid en/of doelmatigheid of om te voorkomen dat sociale rechten zelfredzaamheid smoren doordat ze de noodzaak of prikkel tot eigen initiatief wegnemen. In liberale ideologieën zijn rechten een beloning, compensatie of garantie als antwoord op het vervullen van plichten. In sociale ideologieën zijn rechten mede bedoeld om het vervullen van plichten mogelijk te maken. Het verschil qua toegang en uitsluiting ligt voor de hand: in de liberale optiek volgt burgerschap op inzet, prestatie of plichtsvervulling; in de sociale optiek is de toegang tot burgerschap laagdrempeliger voor ingezetenen, maar ook voor nieuwkomers en aspirant nieuwkomers.

Ten tweede. Ideologieën verschillen in hun waardering van participatie. Volgens thans populaire benaderingen is iemand meer of beter burger naarmate hij intensiever participeert, met name sociaal of politiek of beide. Het zou niet goed gaan met de maatschappij (onder andere in Nederland en de VS) omdat de 'civil society' steeds verder afkalft en omdat politieke onverschilligheid en

afzijdigheid alsmaar toenemen (bijv. Putnam, 2000). Hierom zouden weer meer mensen lid moeten worden van verenigingen en organisaties, liefst actief worden daarin, hoe actiever hoe beter. En hierom zou de opkomst bij verkiezingen weer hoger moeten worden, belangstelling voor en kennis over politiek moeten toenemen, het publieke politieke debat moeten floreren en meer mensen op meer fronten en niveaus zich politiek moeten engageren. Deze zorgen en idealen kunnen als republikeins aangemerkt worden. Republikeinse benaderingen staan tegenover liberale benaderingen die de kwaliteit van sociaal en politiek burgerschap minder sterk of juist niet associëren met participatiegraad en waarschuwen voor de nadelen en de risico's van het idealiseren van intensieve sociale en politieke participatie (Brennan, 2011; Brennan & Lomasky, 2006). Participatie-ideologieën, met name politieke, staan ook tegenover theorieën volgens welke het participatieve ideaal op gespannen voet staat met enerzijds het grootschalige en complexe karakter van moderne maatschappelijke en economische structuren en dynamieken (Lippmann, 1925, 1943) en anderzijds het sterk zelforganiserend vermogen van democratie (Seabright, 2010; Van Gunsteren, 2006). Participatie-ideologieën die het belang van 'civil society' benadrukken stuiten voorts op scepsis van critici die erop wijzen dat een sterke 'civil society' met een hoge graad van burgerparticipatie niet per definitie bijdraagt aan bevordering of bestendiging van de democratie, soms juist het tegendeel bewerkt (bijv. Berman, 1997; Chambers & Kopstein, 2001; Roth, 2003).

Ten derde. Ideologieën verschillen in hun waardering van socialiteit en reflectiviteit. Volgens sommige opvattingen zijn loyaliteit en saamhorigheid doorslaggevend voor burgerschap, terwijl volgens andere opvattingen veeleer onafhankelijk oordelen en een kritische houding cruciaal zijn: eensgezindheid, gemeenschapszin en zich conformeren tegenover onafhankelijkheid, gewetensvolheid en openheid (Schuyt, 2009). Voor de ene benadering is patriottisme een schoolvoorbeeld van goed burgerschap en voor de andere burgerlijke ongehoorzaamheid. Met betrekking tot economisch burgerschap bestaat dezelfde tegenstelling. Naar het oordeel van sommigen is economische activiteit vooral burgerschap als het de economie stimuleert (ten tijde van crisis als consument niet alle grote uitgaven uitstellen, bijvoorbeeld, of als investeerder risico's blijven nemen of als spaarder je niet laten meeslepen in een 'bankrun'), maar volgens anderen is economische activiteit enkel goed burgerschap wanneer het kritisch is. En kritisch betekent in dit verband gewetensvol werken (bijvoorbeeld niet alleen om financieel gewin) en gewetensvol consumeren (bijvoorbeeld geen plofkip kopen en geen diesel rijden); kritisch niet zozeer in de zin van berekenend of kieskeurig. Ook 'consuminderen' wordt dan tot goed burgerschap gerekend, hoewel het eigenlijk minder participeren inhoudt.

Ten vierde. Ideologieën die participatie hoog hebben, verschillen in de nadere normering. Volgens verscheidene theorieën is er uitsluitend sprake van echt of goed burgerschap wanneer de motivatie of het doel van de participatie aan bepaalde eisen voldoet. De eisen lopen uiteen. Wat vaak voorkomt, is dat burgerschap normatief gerelateerd wordt aan algemeen of gemeenschappelijk belang: alleen als participatie ingegeven wordt door de wens algemeen of gemeenschappelijk belang te bevorderen of te beschermen, zou het burgerschap zijn. Wanneer de beweegredenen voornamelijk eigen

belang is, geldt de participatie in dit perspectief niet als echt of goed burgerschap. De 'common good'-benadering omvat op haar beurt een veelheid aan perspectieven. Drie voorbeelden van variatie: (1) De visie op de verhouding tussen algemeen belang en gemeenschappelijk belang varieert. Moet participatie per se uit zijn op algemeen belang of mag het ook uit zijn op gemeenschappelijk belang, wil het tot burgerschap gerekend worden? In het eerste geval is actief zijn in, om maar wat te noemen, een patiëntenorganisatie of consumentenorganisatie geen burgerschap; in het tweede geval wel. Immers, de belangen van kankerpatiënten, bijvoorbeeld, kunnen weliswaar hun individuele eigen belangen overstijgen, maar vallen niet samen met algemeen belang. (2) De waardering van vertrouwen in de 'invisible hand' varieert. De 'invisible hand' is de dynamiek die zou garanderen dat wanneer iedereen zijn eigen of particulier belang nastreeft, als neveneffect het algemeen belang gediend wordt. Geloof in dit mechanisme wordt in verschillende ideologieën verschillend gewaardeerd met als consequentie dat ideologieën verschillend antwoorden op de vraag of zelfzuchtig economisch, sociaal of politiek actief zijn tot burgerschap gerekend mag worden (Dahl, 1992; Mansbridge, 1990). (3) De 'common good' wordt als norm soms aangevuld met nadere criteria: actief zijn in de Klu Klux Klan vanuit de overtuiging dat de scheiding van rassen in het algemeen belang is, wordt niet in alle 'common good'-opvattingen als goed burgerschap beschouwd, evenmin als ageren en demonstreren tegen het homohuwelijk omwille van de volksgezondheid.

Ten vijfde. Ten aanzien van multiculturele samenlevingen waarin bevolkingsgroepen die godsdienstig, cultureel en/of etnisch van elkaar verschillen, min of meer zuilsgewijs naast elkaar leven, concurreren burgerschapsideologieën die verzuiling voorstaan met ideologieën die verzuiling trachten te doorbreken: afzondering tegenover doorbraak (in zekere zin: communitarisme tegenover liberalisme). Verzuiling betekent dat burgerschap door de meeste burgers grotendeels gerealiseerd wordt onder gelijkgezinden. De zuilen tolereren elkaar en werken samen op het niveau van representanten, leidsmannen en dergelijke, maar zonder hun eigenheid en interne integriteit prijs te geven (Lijphart 1968, 1977). Doorbraak betekent dat de politieke en maatschappelijke verkaveling doorbroken wordt: burgers van verschillende achtergrond zoeken en vinden elkaar in verenigen en organisaties, werken samen en trekken politiek samen op. Voor doorbraakideologieën zijn openheid, redelijkheid en wederzijds begrijpen (tussen gezindheden) belangrijke competenties voor alle burgers; niet alleen voor vertegenwoordigers en leiders (Van der Ploeg, 1995). Voor verzuilingsideologieën zijn vertrouwd zijn met en trouw zijn aan de eigen traditie belangrijke competenties voor doorsnee burgers (Van der Ploeg, 1999). Tussen de verzuilings- en doorbraakideologieën komen hybride variaties voor, waarin getracht wordt verzuiling en doorbraak beide recht te doen (Van der Ploeg, 1998).

## **Burgerschapsvorming**

Gegeven de verschillende opvattingen over burgerschap is het geen wonder dat er verschillend gedacht wordt over burgerschapsvorming. We onderscheiden zes benaderingen. In elke benadering staat iets anders op de voorgrond: (1) algemene kennis en vaardigheden, (2) denken en oordelen, (3) maatschappijverbetering, (4) discussie, (5) socialiteit en identiteit en (6) participatie.

### Algemene kennis en vaardigheden

Wordt burgerschap ruim begrepen, als politiek, sociaal en economisch meedoen, dan ligt het in de rede om onderwijs in zijn geheel als burgerschapsvorming te zien. Het doel van opvoedend onderwijs is op zijn minst om kinderen en jeugdigen voor te bereiden op, zoals de pedagoog Langeveld het noemt, "constructief deelgenootschap aan het maatschappelijk leven" (1979, 62). Langeveld vertolkt een traditionele opvatting die verklaart waarom burgerschapsvorming in veel visies op onderwijs geen apart vak of leergebied is en geen afzonderlijk domein of specifieke educatie. Onderwijs überhaupt is burgerschapsvorming. Dit perspectief is bijvoorbeeld herkenbaar in de negentiende-eeuwse rechtvaardigingen van volksonderwijs en iets recenter in het advies over de basisvorming van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1986 (WRR, 1986).

Ook wanneer burgerschap anders wordt begrepen lijkt het goed verdedigbaar dat onderwijs in zijn geheel burgerschapsvorming is. Immers, hoe burgerschap ook gedefinieerd wordt (politiek, sociaal en/of economisch, min of meer participerend, min of meer normatief, zó of zo normatief), in elk geval vereist burgerschap kennis en vaardigheden. Omdat niet te voorspellen is in en onder welke omstandigheden kinderen hun burgerschap zullen realiseren en welke soort burgerschap, is niet te bepalen welke kennis en welke vaardigheden nodig zullen zijn. Met het oog hierop ligt het voor de hand leerlingen zo veel mogelijk basis mee te geven, zo ruim en verscheiden mogelijk toe te rusten, en wel zodanig dat zij vroeger of later zelf hun kennis en vaardigheden verder kunnen verrijken en verfijnen (Van der Ploeg, 1999).

### Denken en oordelen

Vindt men dat burgerschap vooral kritisch en reflectief moet zijn, dan is het passender om niet zozeer onderwijs überhaupt, maar een bepaald soort onderwijs als burgerschapsvorming te zien, namelijk onderwijs waarin, geïntegreerd in de bemiddeling van kennis en het leren van vaardigheden, het kritisch oordeelsvermogen van leerlingen bevorderd en geoefend wordt. Vertolkers van deze optiek zijn onder anderen de Amerikaanse onderwijsfilosofen Bode (1927, 1938) en Dewey (1902, 1916, 1938), de Britse onderwijsfilosoof Peters (1966), de Duitse pedagogen Ballauff (1962, 1970) en Benner (2001) en de Nederlandse pedagoog Imelman (1974, 1995). Ook in het advies van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid over burgerschapsvorming in 1992 geldt "oordeelkundigheid" als centrale "burgerlijke competentie" en wordt het bevorderen van kritisch oordeelsvermogen als cruciaal aspect van burgerschapsvorming gezien (Van Gunsteren, 1992).

Kritisch oordelen wordt in de politieke filosofie overigens vaak als deugd aangemerkt, als een "civic virtue" (bijv. Daggar, 1997; Galston, 1991; Rawls, 1993). Het is dan behalve een vaardigheid ook een geneigdheid: de dispositie om op geëigende momenten en in geëigende situaties kritisch te oordelen. Sommige pedagogen knopen hierbij aan en bespreken burgerschapsvorming in termen van het cultiveren deze "civic virtue", zoals Spiecker en Steutel (Spiecker & Steutel, 1995; Steutel & Spiecker, 2011).

### Maatschappijverbetering

Vaak wordt kritisch burgerschap op een andere manier opgevat en is kritische burgerschapsvorming in de eerste plaats vorming tot *maatschappijkritische* burger, tot progressieve en geëngageerde medemens, die in het geweer komt tegen onrecht en verdrukking en zich inzet voor gelijkheid, vrede, behoud van de natuur enzovoort, voor een betere wereld kortom. Naast kennis en vaardigheden behoren specifieke waarden en houdingen, zelfs bepaalde leefwijzen, uitdrukkelijk tot de doelstellingen. In de VS bestaat sinds de jaren negentientwintig een traditie die in deze geest "social reconstruction" als algemeen doel van onderwijs ziet (Riley, 2006). Het "social reconstructionism" was in de jaren dertig invloedrijk en spraakmakend evenals in de jaren zestig en zeventig. Tegenwoordig leeft het in de marge voort onder meer in "education for social justice" en "humane education". In Europa komt de maatschappijkritische benadering onder andere voor in bepaalde methoden Politische Bildung en Maatschappijleer en in verscheidene educaties, zoals Vredeseducatie, Milieu-educatie en, sinds een jaar of tien, Leren voor duurzame ontwikkeling.

Dewey en Bode waarschuwden in de jaren negentiendertig voor het *onkritische* karakter van maatschappijkritische burgerschapsvorming: leerlingen krijgen oordelen aangeleerd in plaats van dat ze leren zich oordelen te vormen (Stanley, 2006; Watras, 2006). Onder meer in "Social purposes in education" uit 1922 geeft Dewey zijn eigen visie op burgerschapsvorming weer. Leerlingen hebben inzicht nodig in maatschappelijke en economische invloeden en machtsverhoudingen, het krachtenveld waar de politiek mee te maken heeft en deel van uitmaakt, aldus Dewey. Met name ook de overheersende rol van handel en industrie en de financiële sector verdient aandacht. Maar leerlingen moeten zelf tot hun oordelen komen (Dewey, 1983).

### Discussie

Volgens Dewey doen leerlingen inzicht in maatschappij, economie en politiek op zoals ze al hun inzicht opdoen: door problemen op te lossen (Dewey, 1938). Omdat Dewey in zijn denken over onderwijs niet alleen de nadruk legde op het belang van geïnformeerd en kritisch oordelen, maar ook op het belang van problemen oplossen en in samenwerking problemen oplossen, wordt hij tegenwoordig geassocieerd met de deliberatieve idee van burgerschapsvorming (Englund, 2006; Kosnoski, 2005). In deze optiek staat discussie over maatschappelijke kwesties centraal.

Groepsgewijs delibereren over sociale vraagstukken is een klassieke aanpak van burgerschapsvorming. In de VS wordt het sinds honderd jaar gepropageerd en gepraktiseerd (American Political Science Association, 1998; Schachter 1998). In Nederland is het al vroeg door Kohnstamm bepleit. In zijn populaire "Naar een nieuwe didactiek" schreef hij:

"De methode van elke discussie, die gericht is op een redelijke en gemeenschappelijk aanvaardbare oplossing van een moeilijkheid, is zeker een van de beste dingen, die de school de aanstaande Nederlandse staatsburger kan meegeven" (Kohnstamm et al., 1939, 64).

Vandaag aan de dag herleeft wereldwijd de belangstelling voor de deliberatieve idee van burgerschapsvorming (bijv. Hess, 2009; Parker, 2003; Roth, 2000; Younnis, 2011) mede dankzij de "deliberative turn" in de politieke filosofie, de sterk groeiende aandacht voor "deliberative democracy" (vgl. Dryzek, 2000, 2010; Rosenberg, 2007).

### Socialiteit en identiteit

Aan het eind van de vorige eeuw ontstond zorg over de sociale cohesie. Met name in Noord-Amerika en West-Europa zou de onderlinge betrokkenheid van mensen afnemen ten koste van de 'civil society'. Volgens velen is burgerschapsvorming vooral bedoeld om daaraan iets te doen, dus iets te doen ten behoeve van sociale cohesie. Het onderwijs moet vaardigheden, deugden en houdingen bevorderen die aan socialiteit en saamhorigheid bijdragen, zoals sociale competenties, solidariteit en loyaliteit (bijv. Eurydice, 2012; Putnam, 2000; Schulz et al., 2008; Torney-Purta & Vermeer Lopez, 2006; vgl. in Nederland: Dijkstra, 2012; Ten Dam & Volman, 1999, 2007; De Winter, 2004, 2011). Soms ligt bij dit alles de nadruk op het belang van gemeenschappelijke waarden en gemeenschappelijke cultuur en dient burgerschapsvorming morele en culturele identiteit te bevorderen, bijvoorbeeld vaderlandsliefde of collectief historisch besef (vgl. discussie over patriotisme, Hand, 2011, en discussie over de geschiedenis canon, Grever et al., 2006).

Burgerschapsvorming ten behoeve van sociale cohesie komt in meerdere gedaanten voor, omdat cohesie op verschillende niveaus gezocht kan worden. Het geografische schaalverschil ligt het meest voor de hand: cohesie op globaal, Europees, landelijk, regionaal, lokaal of interpersoonlijk niveau. Soms of voor sommigen is de cohesie op de ene schaal zorgelijker dan de cohesie op de andere schaal of om andere reden zorgelijk. Bijvoorbeeld: te weinig cohesie op globaal of Europees niveau tegenover te veel op nationaal niveau (nationalisme, protectionisme). Of te weinig cohesie op nationaal niveau tegenover te veel op regionaal niveau (regionalisme, separatisme).

Burgerschapsvorming met het oog op cohesie betekent in het ene geval iets anders dan in het andere geval. Bijvoorbeeld: betrokken wereldburgerschap vereist voor een deel andere kennis, vaardigheden en houdingen dan betrokken Nederlanderschap en beide andere competenties dan betrokkenheid bij de burens en de buurt. Niet zelden concurreren de verschillende solidariteiten of identiteiten in hun aanspraken op educatieve toerusting en initiatie. Ter illustratie: de nationale Nederlandse canon geschiedenis is mede bedoeld om het geschiedenisonderwijs te laten bijdragen aan culturele integratie

(Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon, 2006). De samenstelling ervan riep onmiddellijk een Friese reactie op en er kwam al gauw een Friese canon geschiedenis (Commissie Canon van Friesland, 2008). Friese kinderen moeten misschien Nederlanders worden, maar ze moeten zeker Friezen worden (Huisman, 2007).

Behalve het geografische schaalverschil heeft in plurale samenlevingen ook een ander verschil gevolgen voor burgerschapsvorming wanneer deze de sociale cohesie moet bevorderen: het verschil tussen groepsniveau en groepsoverstijgend niveau. Cohesie binnen een culturele groep vraagt een andere inhoud en aanpak van burgerschapsvorming dan cohesie binnen de plurale samenleving als geheel. Voor sociale cohesie binnen een orthodoxe godsdienstige minderheid, bijvoorbeeld, is traditiespecifieke en traditiegetrouwe socialisatie nodig. Zulke socialisatie kan op gespannen voet staan met bevordering van sociale cohesie op groepsoverstijgend niveau. Wat in het ene geval een deugd is, kan in het andere geval een ondeugd zijn. Bijvoorbeeld afkeuring van bepaalde ziens- en leefwijzen en zich afzonderen van andersdenkenden draagt bij aan groepsinterne cohesie, maar is ongunstig voor groepsoverstijgende cohesie. Vandaar de wereldwijde discussie over onderwijsvrijheid en minderhedenrechten (Van der Ploeg, 1998).

### Participatie

De laatste benadering die we onderscheiden ziet burgerschap voornamelijk als participatie en burgerschapsvorming als oefening in participatie. De achterliggende gedachte is dat kinderen en jeugdigen al doende vaardiger en ook gemotiveerder worden om politiek en maatschappelijk te participeren. Leerlingen zouden het leren door doen en ondertussen ondervinden dat participatie ertoe doet, dat het verschil maakt; ze zouden 'efficacy' ervaren. Het kan oefening binnen school zijn, bijvoorbeeld door leerlingen inspraak te geven (medezeggenschap, commissies, leerlingenraad) of door leerlingen onderling conflicten te laten oplossen en samen beslissingen te laten nemen, eventueel volgens specifieke procedures zoals in de Vreedzame School (Pauw, 2013). Het kan ook oefening buiten school zijn, bijvoorbeeld in de maatschappelijke stage (Kahne & Westheimer, 1996, 2006) of middels projecten in de buurt, zoals in de Vreedzame Wijk (Pauw, 2005).

### **De overheid over burgerschapsvorming**

Burgerschapsvorming is in Nederland sinds 2006 wettelijk vastgelegd als algemene doelbepaling. Het onderwijs "is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap" (Wet op het Primair Onderwijs, artikel 8.3b; Wet op het Voortgezet Onderwijs, 17b). Hoe een school dat invult en aanpakt, mag ze zelf bepalen. De overheid lijkt hiermee tegemoet te komen aan het feit dat er verschillend gedacht wordt over wat burgerschap is en over wat een goede burger is en dat er verschillend gedacht wordt over burgerschapsvorming en dat meerdere, uiteenlopende opvattingen van burgerschap en concepten van burgerschapsvorming redelijk te rechtvaardigen zijn. De overheid zou haar hand overspelen wanneer ze een specifieke opvatting van burgerschap zou voorttrekken en een specifieke benadering

van burgerschapsvorming zou voorschrijven. In een democratische rechtsstaat dient de overheid immers terughoudend te zijn in zaken waarover onder burgers verschil van inzicht en verschil van mening bestaat, zeker als het redelijk te verantwoorden inzichten en meningen zijn die tegenover elkaar staan, en er geen algemeen erkende noodzaak is om collectief voor of het een of het ander te kiezen.

Maar het heeft het er alle schijn van dat de overheid toch voorkeur heeft voor een bepaalde opvatting van burgerschap en een bepaalde benadering van burgerschapsvorming. In de wettekst en andere documenten is steevast sprake van "*actief* burgerschap" en wordt burgerschap consequent in één adem genoemd met "sociale integratie". Dat duidt op voorkeur voor participatie en sociale cohesie als kernelementen van burgerschap en bevordering van participatie en sociale cohesie als belangrijkste doelen van burgerschapsvorming. Deze voorkeur is overeenkomstig de burgerschapsideologie van het kabinet Balkenende II zoals het dat uiteengezet heeft in zijn "Verkenning burgerschap en andere overheid" (2005).

De voorkeur wordt weerspiegeld in het toezichtkader "Toezicht op burgerschap en integratie" van de Inspectie van het Onderwijs (2006). 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, 8, 9).

Met de uitgesproken voorkeur voor bevordering van sociale cohesie en participatie begeeft de overheid zich op glad eis. Ze legt van bovenaf een specifieke, controversiële benadering van burgerschap en burgerschapsvorming op. Afgemeten aan wettekst en toezichtkader neemt de overheid er geen genoegen mee wanneer een school bijvoorbeeld

- niks doet aan bevordering van participatie, omdat betrokkenen van oordeel zijn dat onderwijs überhaupt voorbereidt op burgerschap, of
- niks doet aan bevordering van participatie en sociale cohesie, omdat betrokkenen in plaats van een republikeinse of communautaire een liberale opvatting van burgerschap hebben, of
- niks doet aan bevordering van sociale en politieke participatie, omdat betrokkenen geloven dat de kwaliteit van maatschappij en democratie niet gebaat is bij meer participatie van burgers vanwege de complexiteit van de maatschappij en/of het zelforganiserend vermogen van de democratie, of
- veel doet aan traditiegetrouwe en traditiespecifieke socialisatie, inclusief bevordering van alleen geclausuleerde versies van waarden als autonomie, verdraagzaamheid en gelijkwaardigheid, omdat betrokkenen verzuiling nastrevenswaardig vinden, of

- niks doet aan bevordering van participatie en cohesie, maar veel doet aan de ontwikkeling van het kritisch oordeelsvermogen, omdat betrokkenen vinden dat burgerschap staat of valt met denken en oordelen (en eventueel: dat nadruk op samen doen en saamhorigheid niet bevorderlijk is voor kritisch oordelen).

Wettekst en toezichtkader staan op gespannen voet met verscheidene burgerschapsvormende praktijken die redelijk te verdedigen zijn (praktijken waarvoor goede argumenten gegeven kunnen worden). Dat zweemt naar staatspedagogiek. Opmerkelijkwijze oordeelt de Onderwijsraad, die vanouds waakt over de vrijheid van onderwijs, gunstig over de wettekst en de manier waarop de Inspectie de wettelijke bepalingen in het toezichtkader interpreteert (Onderwijsraad, 2012).

De Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) volgt wettekst en toezichtkader. De SLO begrijpt burgerschap onder meer in termen van cohesie en participatie, zowel politieke als sociale en economische participatie (bijv. Bron, 2006, 2009; Bron & Van Vliet, 2009; Bron et al., 2009). 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", "meedoen", "deelnemen", "een actieve bijdrage leveren", "een actieve rol spelen", "zich verbinden met een groep", "bezoeken" van musea, evenementen en bijeenkomsten, "vieren" van bijvoorbeeld koninginnedag, "actief zijn in vereniging", "willen initiëren van actie", "deelname aan club", "vreedzaamheid", "verdraagzaamheid" en "open staan voor ontmoeting" (Bron, 2006, 34-46). Het verschil tussen de documenten van de SLO enerzijds en de wettekst en het toezichtkader anderzijds is dat voor de SLO ook kennis en discussie belangrijke aspecten van burgerschapsvorming zijn (bijv. Bron et al., 2010). Maar dit betekent niet dat de SLO-documenten bescheiden en neutraal representeren wat er allemaal mogelijk is in burgerschapsvorming, want volgens de SLO is het de bedoeling dat elke school alle competenties recht doet (Bron & Van Vliet, 2009).

Het Centraal Instituut Toets Ontwikkeling (CITO) volgt in zijn periodieke peilingen en domeinbeschrijving de wettekst, de Inspectie en de SLO (Wagenaar et al., 2011, 2012; CITO, 2013a, 2013b; Kuhlemeijer et al., 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. De uitwerking van het competentiedomein "Democratie" laat zien dat het CITO de ideologie van het kabinet en de Inspectie bevestigt. Het CITO noemt 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. In de school is het onderwijzen van een

humane houding een belangrijk vormingsaspect van actief burgerschap en sociale integratie."  
(CITO, 2013b, 2)

De democratische of "humane" houding staat voor bepaalde gevoelens, gewoonten en waarderingen. In het tweede domein, "Identiteit", gaat het volgens het CITO ook om gevoelens, gewoonten en waarderingen (CITO, 2013b, 3).

Twee periodieke peilingen van het CITO gaan in op burgerschapvorming: "Balans Actief Burgerschap en Sociale Integratie" (Wagenaar et al., 2011) en "Balans Sociale Opbrengsten in het basisonderwijs" (Kuhlemeijer et al., 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, 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, 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, 138 e.v.). Het gaat opnieuw vooral om houdingen. De items in de vragenlijsten zijn illustratief; als voorbeeld twee setjes vragen:

*"Attitude democratisch handelen 2: Kritische bijdrage willen leveren*

- Ik wil graag met anderen praten over wat er in de wereld gebeurt.
- Als we in de klas praten over een onderwerp uit het nieuws, wil ik daar ook wel iets over zeggen
- Ik vind het belangrijk dat kinderen en jongeren zich inzetten voor een rechtvaardige wereld.

*Attitude maatschappelijk verantwoord handelen*

- Mensen die genoeg verdienen, moeten samen zorgen voor de mensen die het minder goed hebben.
- Als een klasgenoot van mij op straat wordt uitgescholden, wil ik voor hem of haar opkomen.
- Als ik met vrienden in het park een picknick heb gehad, is het normaal dat we de rommel opruimen.
- Je moet sorry zeggen als je iets hebt gedaan waar de ander verdriet van heeft.
- Het is normaal dat je meehelpt in het huishouden (bijvoorbeeld met afwassen, tafeldekken, opruimen, schoonmaken).

- Als een klasgenoot lang ziek is, vind ik dat er iemand uit de klas bij hem op bezoek moet gaan." (Kuhlemeijer et al., 2012, 142).

Ook voor het CITO is burgerschapsvorming meer dan kennis en vaardigheden. Er moeten houdingen bevorderd worden en die houdingen hebben te maken met participatie, engagement, socialiteit en solidariteit.

Regering, Inspectie, SLO en CITO zitten op ongeveer dezelfde lijn. Er wordt een bepaalde benadering van burgerschapsvorming als norm of ideaal gehanteerd, een benadering waarin een specifiek concept van burgerschap en een specifieke burgerschapsideologie domineren ten koste van andere concepten en ideologieën. De overheid is minder bescheiden en terughoudend dan ze voorwendt. De vrijheid van scholen om zelf te bepalen wat ze aan burgerschapsvorming doen is hierdoor beperkt.

Misschien verdient het voorgaande enige relativering. We baseren ons uitsluitend op normerende en evaluerende documenten. Wellicht is het louter een papieren kwestie, wordt in de praktijk de soep minder heet gegeten dan opgediend en valt het wel mee met de beperking van de vrijheid van scholen op dit punt. Maar ook al is het enkel papier, dan blijft het principiële bezwaar overeind. Bovendien heeft het papier onmiskenbaar invloed op de praktijk. Een voorbeeld: De Inspectie van het Onderwijs en de Onderwijsraad klagen erover dat het veel scholen moeilijk lukt om burgerschapsvorming handen en voeten te geven (Onderwijsraad, 2012). Beide instanties vooronderstellen in hun zorgelijkheid een bepaald idee van burgerschap. Ze houden er geen rekening mee dat gemeten naar een aantal andere ideeën van burgerschap verreweg de meeste scholen genoeg aan burgerschapsvorming doen. Zouden genoemde instanties zich dit realiseren, dan hoefden ze minder bezorgd te zijn en geen beleidsinitiatieven op dit punt te ontwikkelen of te adviseren en dan zouden scholen zich minder druk hoeven maken of ze in dit opzicht wel bij de les zijn.

### **Indoctrinatie en controversialiteit**

In een democratische rechtstaat mag de overheid geen ideologie opleggen aan scholen, ook geen burgerschapsideologie. Dat zou staatspedagogiek zijn. Zoals volgens politiekfilosofische principes de overheid ideologisch terughoudend hoort te zijn, zo hoort volgens onderwijsfilosofische principes de school ideologisch terughoudend te zijn. In het onderwijs mag aan leerlingen geen ideologie opgelegd worden, ook geen burgerschapsideologie. Dat zou indoctrinatie zijn.

Om deze reden keurden in de jaren dertig de Amerikaanse filosofen Dewey en Bode de maatschappijkritische variant van burgerschapsvorming af: leerlingen kregen oordelen aangeleerd in plaats van dat ze leerden zich oordelen te vormen (zie eerder). Begin jaren negentig keurde om vergelijkbare reden de psycholoog Hofstee burgerschapsvorming af waarin doelgericht bepaalde houdingen, waarden en emoties bevorderd worden. In zijn advies over burgerschapsvorming voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1992 pleit hij ervoor burgerschapsvorming te beperken tot kennis en vaardigheden. Waarden, emoties en houdingen horen als doelstellingen niet

thuis in het onderwijs, aldus Hofstee (Hofstee, 1992, 270, 271); bevordering ervan zou "de integriteit van de leerling aantasten en het onderwijs tot in zijn vezels ... perverteren", want het zou "een dekmantel voor indoctrinatie" zijn (272); leerlingen mogen niet "worden lastig gevallen ... met een burgerschapsideologie" (279). Als Hofstee gelijk heeft, is er iets mis met de burgerschapsvorming die de overheid tegenwoordig favoriseert.

In het kader van burgerschapsvorming moeten volgens de overheid solidariteit en betrokkenheid bevorderd worden (solidariteit in de betekenis van: iets voor anderen over hebben, eventueel ten koste van jezelf; betrokkenheid in de betekenis van: belangstelling hebben voor politiek en voor maatschappelijke kwesties en geneigd zijn politiek en/of maatschappelijk actief te zijn en sociaal mee te doen). Dit betekent dat er doelgericht bepaalde houdingen, waarderingen en emoties moeten worden aangeleerd en gecultiveerd. Waarom zou dat indoctrinerend zijn? Volgens filosofen en pedagogen als Dewey (1938), Ballauff (1970), Imelman (1995) en Benner (2001): omdat zulk aanleren en cultiveren de ervarings-, handelings-, waarderings- en duidingsmogelijkheden van de leerling dirigeert en vermindert, terwijl het de bedoeling van onderwijs is die mogelijkheden te verruimen, te verfijnen en te verrijken. De enige houdingen, waarden en dergelijke die niet onderwijspedagogisch verdacht zijn, zijn die welke voorwaarde zijn voor het leren zelf, bijvoorbeeld concentratie, ijver, nieuwsgierigheid, zorgvuldigheid en volhardendheid. Solidariteit en maatschappelijke betrokkenheid zijn van een andere orde: ze sjabloneren dagelijks doen en laten, levenswijze, wereldbeschouwing enzovoort. De functie van onderwijs is dat de leerlingen toegerust worden om zelf te bepalen wat ze doen en laten, hoe ze moreel en politiek oordelen en wat voor leven ze willen leiden, niet dat ze aangepraat en ingeprent krijgen hoe en wat. Vandaar: voor zover solidariteit en betrokkenheid geen voorwaarde zijn voor schools leren --en dat zijn ze hooguit in zekere zin en in bescheiden mate-- zijn het geen legitieme onderwijsdoelstellingen. Zoals Dewey schreef: "(T)here is nothing to which education is subordinate save more education" (Dewey, 1916). Hierom mag onderwijs niet trachten een bepaald soort burgers te maken; het moet de kennis bemiddelen en de vaardigheden ontwikkelen die leerlingen in staat stellen om zelf te bepalen wat voor burgers ze willen zijn en wat dit in concrete situaties betekent en om hiernaar te handelen. Ook om zelf te bepalen of en wanneer, in welke mate, op welke wijze en onder welke voorwaarden ze solidair en betrokken zijn. Niet om dat voor eens en altijd te bepalen, maar om het steeds weer opnieuw te bepalen, zich oriënterend naar voortschrijdend inzicht en veranderende omstandigheden. Zo bekeken heeft Hofstee gelijk.

Hofstee zou ook gelijk krijgen van de Britse onderwijsfilosoof Hand. De waarden, deugden of idealen van solidariteit en betrokkenheid (dat mensen solidair en betrokken behoren te zijn) zijn morele principes. Volgens Hand indoctrineert onderwijs wanneer het probeert "to ensure subsequent compliance with (moral) principles" (2008, 223). Wat onderwijs wel mag en moet doen is:

"to advance pupils' capacity for and inclination to rational thought and action in the sphere of morality. And the process by which this is achieved is not one of inculcating or indoctrinating

moral principles, but one of acquainting pupils with the arguments for and against a moral position, assisting them to evaluate those arguments, and encouraging them to accept or reject the position if, and because, the arguments on one side are decisive" (Hand 2008, 223).

Zelfs als burgerschapsvorming zich op deze manier beperkt tot kennis bemiddelen en vaardigheden ontwikkelen ligt indoctrinatie op de loer. Leerlingen kennis laten maken met argumenten voor en tegen, ze leren argumenten wegen en rechtvaardigbare standpunten innemen, kan volgens Hand met betrekking tot specifieke onderwerpen op twee manieren: directief en non-directief. Directief is: "to provide pupils with substantive moral guidance, to teach moral questions with a view to promoting particular answers". Non-directief is: "to teach moral questions as controversial issues, to make a deliberate attempt *not* to steer pupils towards particular answers but rather to be as even-handed as possible in the presentation of conflicting views" (Hand, 2007, 69). Directief onderwijzen mag als er geen verschil van inzicht en mening bestaat over een onderwerp. Non-directief onderwijzen moet als er wel verschil van inzicht en mening bestaat. Directief onderwijzen ondanks verschil van inzicht en mening is indoctrinatie. Uiteraard is er discussie over wat controversieel is, dus over wat non-directief onderwezen moet worden. In navolging van Dearden pleit Hand voor het epistemische criterium:

"a matter is controversial if contrary views can be held on it without those views being contrary to reason. By 'reason' here is not meant something timeless and unhistorical but the body of public knowledge, criteria of truth, critical standards and verification procedures which at any given time has been so far developed" (Hand, 2007, 71).

Geen houdingen, waarden en emoties aanleren en cultiveren; alleen kennis bemiddelen en vaardigheden ontwikkelen; bij kennisbemiddeling controversiële zaken (epistemisch controversieel) als controversieel behandelen. Deze normering van Hand sluit aan bij de besproken onderwijsfilosofische traditie van onder anderen Dewey, Ballauff, Imelman en Benner. Ze laat niet alleen zien wat er mis is met de burgerschapsvorming zoals de Nederlandse overheid die voorstaat, maar biedt ook aanknopingspunten voor een alternatief.

Voor burgerschapsvorming betekent de normering van Hand dat bemiddeling van kennis en ontwikkeling van vaardigheden voorop moeten staan en dat met het oog op kennisbemiddeling per onderwerp nagegaan moet worden in hoeverre en in welke opzichten het epistemisch controversieel is. Twee concrete voorbeelden:

Duurzaamheid of zuinig zijn met medemens en milieu is een houding die als oogmerk vaak voorkomt. Het is indoctrinerend wanneer met het oog hierop getracht wordt specifieke gedragswijzen en opinies aan te leren, bijvoorbeeld zuinig met water en energie, afkeer van kinderarbeid en sympathie voor Greenpeace. Wat wel mag, is leerlingen door bemiddeling van kennis 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 de ene praktijk of activiteit beter is dan de andere. Mits het niet door retoriek alsnog ontaardt in moraliseren. En mits

controversiële zaken daarbij als controversieel behandeld worden. Net doen of hybride auto's, zeehondenopvang, windenergie en Max Havelaar per definitie beter zijn voor medemens en milieu dan benzine auto's, zeehonden aan hun lot overlaten, kernenergie en Kanis & Gunnink mag niet. De redelijk te verantwoorden inzichten en meningen hierover zijn immers verdeeld.

Wat in burgerschapsvorming ook niet mag, is met het oog op het bevorderen van politieke participatie doen alsof het de moeite waard is om te stemmen. In de aanloop naar de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2012 ontvingen we via de Civic Education mailinglist van de American Psychological Science Association praktische adviezen hoe we leerlingen en studenten kunnen stimuleren om te gaan stemmen; of zoals sommigen het noemen: “Helping students surmount political cynism”. In dat kader schreven Loeb e.a.:

“(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, or the 312 votes by which Al Franken won the 2008 Minnesota Senate race. Students may assume that their votes will be inconsequential, but multiplied by those of all their peers, they matter, time and again.” (Loeb et al., 2012)

Simpele rekensommen bewijzen 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; Brennan & Lomasky, 2006). Stel, tien miljoen plus één kiezers hebben de keus tussen twee kandidaten. Mijn stem geeft dan alleen de doorslag als precies de helft van de andere kiezers voor kandidaat A stemt en precies de andere helft voor kandidaat B. De kans hierop is klein. Concrete voorbeelden van “close electoral races” zoals die van Florida in 2000 worden door politieke wetenschappers naar voren gehaald om te laten zien dat zelfs in zulke situaties de kans dat een stem de doorslag geeft, miniem is (Hardin, 2009). Als het onwaarschijnlijk is dat je stem iets uitmaakt voor de uitslag van verkiezingen of als hierover discussie is waarin redelijke argumenten tegenover elkaar staan, hoort burgerschapsvorming dat niet te verdoezelen. Het verdient juist aandacht op school. Participatie als houding is geen passend onderwijsdoel; leren hoeveel gewicht een stem in de schaal legt bij verkiezingen en leren welke discussie hierover is, zijn wel passende onderwijsdoelstellingen. Jeugdigen kunnen tegelijkertijd leren nagaan en begrijpen om welke redenen veel mensen toch aan verkiezingen deelnemen, zoals: plichtsbetrachting, blijk geven van betrokkenheid of loyaliteit en het goede voorbeeld geven. Dat verbetert hun vaardigheid om af te wegen en te bepalen wat zij zelf doen bij verkiezingen.

Volgens ons behoort het tot de professionele competentie van de leraar (competentie in de betekenis van kundigheid *en* bevoegdheid) om af te wegen en te beslissen wat directief en wat non-directief onderwezen dient te worden, preciezer: in welke opzichten en in hoeverre onderwerpen directief of non-directief onderwezen dienen te worden. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om erop toe te zien dat leraren dit inderdaad doen. Regelgeving en toezichtkader rond burgerschapsvorming kunnen hierop afgestemd en ingericht worden.

### **Ter afsluiting**

Gezien de veelheid aan redelijk te verdedigen theorieën en ideologieën aangaande burgerschap is burgerschap zelf controversieel, *epistemisch* controversieel, volgens de criteria van Hand. De Nederlandse overheid miskent dit; ze gaat uit van één bepaalde opvatting van burgerschap. En zij verwacht van scholen een benadering van burgerschapsvorming die hieraan beantwoordt. In een liberale democratie zou de overheid de scholen de ruimte moeten laten om overeenkomstig hun eigen perspectief op burgerschap burgerschapsvorming te realiseren. Wat de overheid wel mag en misschien moet doen, is erop toezien dat scholen deze vrijheid niet misbruiken door leerlingen in het kader van burgerschapsvorming te indoctrineren. De normering van Hand, epistemisch controversiële zaken als controversieel behandelen, is hierbij een bruikbare leidraad. Dit betekent minder gedragsvormend en minder moraliserend onderwijs dan nu van overheidswege voorgestaan wordt. En het betekent ook dat wanneer in burgerschapsvorming burgerschap zelf het onderwerp is, burgerschap tenminste deels als controversieel behandeld wordt, dus non-directief.

### **Literatuur**

- American Political Science Association. (1998). Task Force on Civic Education in the 21st Century: Expanded Articulation Statement: A Call for Reactions and Contributions. *PS: Political Science and Politics*, 31(3), 636-637.
- Ballauff, Th. (1962). *Systematische Pädagogiek*. Heidelberg: Quelle & Meyer.
- Ballauff, Th. (1970). *Skeptische Didaktik*. Heidelberg: Quelle & Meyer.
- Benner, D. (2001). *Allgemeine Pädagogik*. Weinheim/München: Juventa.
- Berman, S. (1997). Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic. *World Politics*, 49(3), 401-429.
- Bode, B. H. (1927). *Modern Educational Theories*. New York: Macmillan.
- Bode, B. H. (1938). *Progressive education at the cross roads*. New York: Macmillan.
- Brennan, J. (2011). *The Ethics of voting*. Princeton NJ: Princeton 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.
- Chambers, S., & Kopstein, J. (2001). Bad Civil Society. *Political Theory*, 29(6), 837-865.
- CITO. (2013a). *Domeinbeschrijving A: Een kennisbasis voor burgerschap Inhoudsvalidering van de PPOON-peiling Einde basisschool 2009*. Arnhem: CITO.
- CITO. (2013b). *Domeinbeschrijving B: Een competentiebasis voor burgerschap Inhoudsvalidering van de PPOON-peiling Einde basisschool 2009*. Arnhem: CITO.
- Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon. (2006). *Entoen.nu. De Canon van Nederland*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Commissie Canon van Friesland. (2008). *De canon van de geschiedenis van Friesland in 11 en 30 vensters*. Leeuwarden: Afûk.
- Daggar, R. (1997). *Civic virtues*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R. A. (1992). The Problem of Civic Competence. *Journal of Democracy*, 3(4), 45-59.
- Dam, G. ten, & Volman, M. (1999). *Scholen voor sociale competentie. Een pedagogisch-didactische benadering*. Lisse: Swets & Zeitlinger Publishers.
- Dam, G. ten, & Volman, M. (2007). Educating for Adulthood or for Citizenship: social competence as an educational goal. *European Journal of Education*, 42(2), 281-298.
- Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dewey, J. (1902). *The Child and the Curriculum*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*. New York: Macmillan.
- Dewey, J. (1938). *Experience and Education*. Gebruikte editie: New York: Macmillan, 1963.
- Dewey, J. (1983). Social purposes in education. In J. A. Boydston (Ed.), *The middle works of John Dewey, 1899-1924, Volume 15 1923-1924: Journal articles, essays, and miscellany published* (pp. 158-169). Carbondale/Edwardsville: Southern Illinois University Press.
- Dijkstra, A. B. (2012). *Sociale opbrengsten van onderwijs*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Engelen, E. (2000). *Economisch burgerschap in de onderneming*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Englund, T. (2006). Deliberative communication. A pragmatist proposal. *Journal of Curriculum Studies*, 38(5), 503-520.
- Eurydice. (2012). *Citizenship education at school in Europe*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

- Galston, W. A. (1991). *Liberal purposes. Goods, virtues, and diversity in the liberal state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grever, M., Jonker, E., Ribbens, K., & Stuurman, S. (2006). *Controverses rond de canon*. Assen: Van Gorcum.
- Gunsteren, H. R. van. (1992). *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Gunsteren, H. R. van. (2006). *Vertrouwen in democratie*. Amsterdam: Van Genneep.
- Gunsteren, H. R. van. (2008). *Bouwen op burgers*. Amsterdam: Van Genneep.
- Hand, M. (2007). Should we teach homosexuality as a controversial issue? *Theory and Research in Education*, 5(1), 69-86.
- Hand, M. (2008). What should we teach as controversial? A defence of the epistemic criterion. *Educational Theory*, 58(2), 213–228.
- Hand, M. (2011). Should We Promote Patriotism in Schools? *Political Studies*, 59, 328–347.
- Hardin, R. (2009). *How do you know? The economics of ordinary knowledge*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Hess, D. E. (2009). *Controversy in the classroom: The democratic power of discussion*. New York: Routledge.
- Hofstee, W. K. B. (1992). Een curriculum voor burgerschap. In H. R. van Gunsteren & P. den Hoed (red.), *Burgerschap in praktijken. Deel 1* (pp. 257-282). Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Huisman, K. (2007). *Friesland heeft zijn eigen verhaal*. Leeuwarden/Utrecht: Steven Sterk Uitgevers.
- Imelman, J. D. (1974). *Plaats en inhoud van een personale pedagogiek*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Imelman, J. D. (1995). *Theoretische pedagogiek*. Baarn: Intro.
- Inspectie van het Onderwijs. (2006). *Toezicht op burgerschap en integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Isin, E. F., & Turner, B. S. (2007). Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies, *Citizenship Studies*, 11(1), 5-17.
- Joppke, C. (2007). Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity. *Citizenship Studies*, 11(1), 37-48.
- Kahne, J., & Westheimer, J. (1996). In the Service of What? The Politics of Service Learning. *Phi Delta Kappan*, 77(9), 593–599.
- Kahne J., & Westheimer, J. (2006). The limits of political efficacy: Educating citizens for a democratic society. *PS: Political Science and Politics*, 39(2), 289-296.
- Kohnstamm, Ph., Velde, I. van der, & Welling, L. (1939). *Naar een nieuwe didactiek (Algemene inleiding)*. Groningen/Djakarta: Wolters.
- Kosnoski, (2005). Artful Discussion : John Dewey's Classroom as a Model of Deliberative Association. *Political Theory*, 33, 654-679.

- Kuhlemeijer, H., Boxtel, H. van, & Til, A. van. (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.
- Langeveld, M. J. (1979). *Beknopte Theoretische Pedagogiek*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lippmann, W. (1925). *The Phantom Public*. New York: Harcourt, Brace.
- Lippmann, W. (1943). *Public Opinion*. New York: Macmillan.
- 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>
- Mansbridge, J. (1990). Self-Interest in Political Life. *Political Theory*, 18(1), 132-153.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1981). *Reflections of power, The Right to Welfare and Other Essays*. London: Heinemann.
- Onderwijsraad. (2012). *Verder met burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Parker, W. C. (2003). *Teaching democracy: Unity and Diversity in Public Life*. New York: Teachers College Press.
- Pauw, L. (2005). Een vreedzame wijk. *Jeugd in school en wereld*, 90(11), 36-39.
- Pauw, L. (2013). *De Vreedzame School*. Amsterdam: uitgeverij SWP.
- Peters, R. S. (1966). *Ethics and Education*. London: George Allan & Unwin.
- Ploeg, P. A. van der. (1995). *Opvoeding en politiek in de overlegdemocratie*. Baarn: Intro.
- Ploeg, P. A. van der. (1998). Minority rights and educational authority. *Journal of Philosophy of Education*, 32, 177-193.
- Ploeg, P. A. van der. (1999). Om de democratie. In W. Meijer, P. van der Ploeg en D. Thoomes (red.), *Pedagogiek als tijdrede* (pp. 46-56). Baarn: Intro.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Riley, K. L. (Ed.). (2006). *Social Reconstruction*. Greenwich Connecticut: Information Age Publishing.
- Rosenberg, S. W. (Ed.). (2007). *Can the People govern? Deliberation, participation and democracy*. New York: Palgrave MacMillan

- Rosenblum, N. L., & Post, R. C. (Eds.). (2002). *Civil Society and Government*. Princeton NJ.: Princeton University Press.
- Roth, K. (2000). *Democracy, Education and Citizenship: Towards a Theory on the Education of Deliberative Democratic Citizens*. Stockholm: HLS Förlag.
- Roth, R. (2003). Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 16(2), 59-73.
- Schachter, H. L. (1998). Civic Education: Three Early American Political Science Association Committees and Their Relevance for Our Times. *PS: Political Science and Politics*, 31(3), 631-635.
- Schuyt, C. J. M. (2009). *Over het recht om "wij" te zeggen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schulz, W., Fraillon, J., Ainley, J., Losito, B., & Kerr, D. (2008). *International Civic and Citizenship Education Study. Assessment Framework*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Seabright, P. (2010). *The company of strangers*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Spiecker B., & Steutel, J. (1995). Political Liberalism, Civic Education and the Dutch Government. *Journal of Moral Education*, 24(4), 383-394.
- Stanley, W.B. (2006). Education for Social Reconstruction in Critical Context. In K.L. Riley (Ed.), *Social Reconstruction* (pp. 89-110). Greenwich Connecticut: Information Age Publishing.
- Steutel, J., & Spiecker, B. (2011). Civic Education in a liberal-democratic society. In D.J. de Ruyter & S. Miedema (Eds.), *Moral Education and Development* (pp. 193-208). Rotterdam: Sense Publishers.
- Stokkom, B. van. (2006). *Rituelen van beraadslaging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Torney-Purta, J., & Vermeer Lopez, S. (2006). *Developing citizenship competencies for Kindergarten through Grade 12*. Denver: Education Commission of the States.
- Wagenaar, H., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: CITO.
- Wagenaar, H., Keune, K., & Weerden, J. van. (2012). *Balans Oordelen en argumenteren als onderdeel van actief burgerschap en sociale integratie Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: CITO.
- Watras, J. (2006). Recent Social Trends, Social Reconstructionism, and the American Historical Association, 1921-1941. In K.L. Riley (Ed.), *Social Reconstruction* (pp. 127-148). Greenwich CT: Information Age Publishing.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1986). *Basisvorming in het onderwijs*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Winter, M. de. (2004). *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- De Winter, M. de. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding*. Amsterdam: SWP.
- Younnis, J. (2011). Civic Education: What Schools Can Do to Encourage Civic Identity and Action. *Applied Developmental Science*, 15(2), 98-103.

Zijderveld, A. C. (1970). *The Abstract Society*. New York: Doubleday.

**Auteur**

P.A. van der Ploeg, Algemene Pedagogiek & Master Ethics of Education, Rijksuniversiteit Groningen. Grote Rozenstraat 38, 9712 TJ Groningen. Email: p.a.van.der.ploeg@rug.nl

**Citizenship, ideology and citizenship education**

Views on the nature of citizenship or what it ought to entail, are diverse. Several of these stem from reasonable theories. The Dutch government seems to recognize this. Citizenship education is compulsory by law, however the execution (content and form) is left up to the schools themselves. We have two questions. First: is the government as modest as it claims or does it give preference to a specific approach to citizenship? Second: do policy and legislation with regard to citizenship education do justice to educational principles? First we show that there are various theories and ideologies regarding citizenship. Next we provide an overview of concepts of citizenship education. Then we explain why we believe that the Dutch government prefers a certain view on citizenship and promotes a certain approach to citizenship education. Finally, we examine this favored variant of citizenship education and show its flaws.

Van der Ploeg