

Maatschappijleer als burgerschapsvorming.

Het accent van de wetgever op kennis van rechtsstaat en parlementaire democratie¹

J. Vis en R. Veldhuis

Samenvatting

Door Maria van der Hoeven, de vorige minister van Onderwijs, is maatschappijleer gezien als “het meest geschikt om gestalte te geven aan de zeer noodzakelijke burgerschapsvorming”. Als voorbereiding op de rol van burger in de maatschappij is er een taak weggelegd voor maatschappijleer in het bijbrengen van kennis van en inzicht in de werking van de rechtsstaat en de parlementaire democratie. Door adviesraden als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Onderwijsraad en Raad voor Cultuur en verschillende onderwijskundigen wordt de lat hoger gelegd bij de taakstelling van burgerschapsvorming. In publicaties van deze raden en onderwijskundigen wordt het als wenselijk gezien dat de burgers van morgen een zeker politiek en maatschappelijk besef hebben en daaraan in hun gedrag uitdrukking geven (actief burgerschap). De samenleving is gediend met burgers die burgerschapsdeugden delen en deel uitmaken van een netwerk van wederkerige sociale relaties. Burgerschapsvorming beoogt niet alleen actieve deelname in maatschappelijke en politieke organisaties, maar ook versterking van sociale cohesie. In deze discussiebijdrage wordt betoogd dat regering en parlement zich, anders dan de genoemde adviesraden en enkele onderwijskundigen, bij maatschappijleer als burgerschapsvorming in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs terecht beperken tot kennis van en inzicht in de werking van de rechtsstaat en van de parlementaire democratie.

1 Inleiding en vraagstelling

Een zekere mate van politieke betrokkenheid geldt als voorwaarde voor de in een democratie als belangrijk geachte deelname aan de politiek. In het huidige publieke debat wordt vaak de stelling betrokken dat jongeren in toenemende mate onverschillig staan tegenover het Nederlandse politieke en bestuurlijke bestel. Een zodanige houding van jongeren zou door wisseling van cohorten op den duur tot een legitimatieprobleem van de Nederlandse democratie kunnen leiden. Een van de oplossingen voor het probleem wordt gezocht in het bevorderen van de politieke en maatschappelijke betrokkenheid van scholieren via burgerschapsvorming op school. Bij alle maatschappelijke veranderingen is – naast ouderlijk milieu, media en leeftijdgenoten – onderwijs nog altijd een van de belangrijkste socialiserende instanties. In deze bijdrage is de schijnwerper gericht op maatschappijleer als burgerschapsvorming tegen de achtergrond van vorming tot actief burgerschap. De wetgever acht burgerschap van aankomende burgers nuttig en kent uit dien hoofde betekenis toe aan burgerschapsvorming op school en in het bijzonder aan het vak maatschappijleer. Met het oog op de recente wetgeving komen twee vragen aan bod: 1) is maatschappijleer in staat de doelen die voortvloeien uit de door de wetgever beoogde burgerschapsvorming in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs te realiseren? en 2) getuigt het van inzicht van de wetgever door bij burgerschapsvorming het accent te leggen op kennis van de rechtsstaat en de parlementaire democratie?

De opzet van de bijdrage is als volgt. Eerst wordt stilgestaan bij de hernieuwde belangstelling voor burgerschap. Vervolgens komt het doel van burgerschap op school aan bod. Daarna de vraag of het mogelijk is in de schoolpraktijk – naast het bijbrengen van kennis en vaardigheden – attitudes te ontwikkelen of te beïnvloeden. Kan maatschap-

pijler in de bovenbouw van havo en vwo – opgevat als burgerschapsvorming – planmatig een bijdrage leveren aan attitudevorming? De wetgever spreekt slechts over het bijbrengen van kennis en inzicht. Aan de hand van verricht onderzoek naar effecten en effectiviteit van het vak *Civics* in Engeland en de Verenigde Staten en het vak maatschappijleer in Nederland willen we nagaan of de wetgever er verstandig aan deed bij burgerschapsvorming op school het accent op het bijbrengen van kennis te leggen en niet op attitudevorming.

2 Maatschappelijke en staatsburgerlijke vorming op school

In een democratie houdt het recht op onderwijs vorming tot burgerschap in. Deze vorming kan worden gezien als een verbijzondering van de voorbereiding op het maatschappelijk functioneren. In de afgelopen vijftien jaar is de Nederlandse samenleving qua etnische en religieuze samenstelling meer gemengd en meer heterogeen geworden. Dit heeft met zich meegebracht dat waardepatronen van bevolkingsgroepen meer uiteen zijn gaan lopen dan voorheen het geval was. Hierin is Nederland niet uniek. Dit is ook het geval in andere Europese landen. Er bestaat bij politici, bestuurders en opiniemakers een tamelijk algemene consensus dat de waarden van de democratische rechtsstaat en de daaruit voortvloeiende gedragsregels en normen als bases kunnen worden beschouwd om al die verschillende groepen te laten samenleven in Nederland. In het verlengde hiervan wordt zowel internationaal als nationaal het belang onderkend van wat wordt genoemd de civiele samenleving (*civil society*). Het heeft geleid tot een hernieuwde belangstelling voor burgerschap. Door eisen te stellen aan burgerschap worden oplossingen verwacht voor integratieproblemen, achterblijven van een breed gedeelde aanvaarding van waarden en normen en een tekort aan politieke betrokkenheid en politieke participatie. Zo bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een publicatie uit over normen en waarden. Hierin staat de vraag centraal welke fundamentele waarden onze

samenleving binden en over welke waarden conflicten kunnen rijzen, mede gezien in het licht van culturele verschillen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003). In opdracht van de WRR schreef de hoogleraar maatschappelijke opvoedingsvraagstukken Micha de Winter een essay waarin hij de stelling verdedigt dat het algemeen belang als doel van de opvoeding, het onderwijs en het jeugdbeleid te veel uit het oog is verloren doordat het individuele belang een steeds hogere prioriteit heeft gekregen. Om hierin te voorzien, is een democratisch-pedagogisch offensief nodig (De Winter, 2005).²

Op school worden geschiedenis (en staatsinrichting) in de onderbouw en bovenbouw en maatschappijleer in de bovenbouw geacht er toe bij te dragen dat alle leerlingen de nodige basiskennis opdoen inzake de werking van het politieke bestel en de rechten en plichten daarin van de individuele burger. Politieke vorming op school is ingeburgerd als leren over politieke en maatschappelijke zaken in niet-partijpolitieke zin: het ontwikkelen van politieke geletterdheid (*civic literacy* in de woorden van Milner, 2002). Anders gezegd, het bijbrengen van politieke en maatschappelijke kennis en het aanleren van cognitieve en participatievaardigheden. De term vorming wordt gewoonlijk breder opgevat dan kennisoverdracht. Vorming is enerzijds verbonden met onderwijzen/opleiden en anderzijds met opvoeden/vormen. In die laatste betekenis verwijst het naar het bijbrengen en/of ontwikkelen van waarden en van politieke en maatschappelijke betrokkenheid. In de literatuur wordt politieke educatie als overkoepelend begrip gehanteerd. Hieronder wordt dan begrepen zowel het leren op school als in buitenschools verband overeenkomstig een lesprogramma (curriculum). Naast deze politieke educatie (georganiseerde politieke socialisering) is er ook het niet-georganiseerde, het terloopse leren in gezin, vrienden-/vriendinnenkring, vereniging, groep van leeftijdgenoten, buitenschoolse situaties, op het werk en via massamedia.

Het bevorderen van 'actief burgerschap' staat op het ogenblik hoog op de publieke en politieke agenda. In de periode van het Nederlandse EU-voorzitterschap (juli-december

2004) introduceerde de minister-president debatten over normen en waarden en was de minister van Onderwijs actief in het formuleren van *best practices* op het gebied van onderwijs in burgerschap. In zowel het primair als het voortgezet onderwijs heeft burgerschap bij wet een plaats gekregen. Met de Wet van 9 december 2005 geldt voor zowel het primair onderwijs als voor het voortgezet onderwijs dat scholen de opdracht hebben “het onderwijs mede te richten op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie” (“Wet van 9 december”, 2005).³ Voor het voortgezet onderwijs gaf de vorige minister van Onderwijs aan dat maatschappijleer in het gemeenschappelijke deel specifiek burgerschapsvorming als hoofddoel heeft met als hoofdonderwerpen de werking van de rechtsstaat en die van de parlementaire democratie (“Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs”, 2005). Omdat volgens haar burgerschapsvorming nodig is voor alle leerlingen van vwo en havo, wordt er in de eerste drie leerjaren onderwijs gegeven “in vakken die mede de burgerschapsvorming dienen, zoals geschiedenis (en staatsinrichting), aardrijkskunde en ook economie” (p. 10). Naar de mening van de minister garandeert deze opzet dat “alle leerlingen in een redelijk te achten mate onderwijs volgen in vakken die geheel of voor een groot deel de burgerschapsvorming dienen”.

3 Doel burgerschapsvorming op school

Ruim twintig jaar geleden publiceerde de WRR een rapport onder de titel Basisvorming in het Onderwijs. In dit rapport werd als doel van onderwijs genoemd “een voorbereiding op een zo volwaardig mogelijk lidmaatschap van de samenleving en op de rol van burger in de staat” (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1986, p. 7). Kennis en vaardigheden dienen bij te dragen aan een volwaardig functioneren in de samenleving. Naast het bijdragen aan de persoonsvorming en aan de voorbereiding op beroepsuitoefening, dient onderwijs een functie te hebben in de “vorming in maatschappelijke en culturele zin, mede ter voorbereiding op toekomstig

staatsburgerschap en verantwoordelijkheid”, aldus de toenmalige minister van Onderwijs (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1989). Zoals aangegeven, is in de laatste jaren in het publieke debat de aandacht sterk gericht op wat wordt genoemd de civiele samenleving. De samenleving is naar samenstelling en cultuur meer pluralistisch en divers geworden. De *civil society* wordt ook van betekenis geacht voor de democratie. De redenering is dat zij niet alleen bijdraagt aan de werking van de democratie (*making democracy work*), maar ook aan de participatie in organisaties (*civic engagement*). Dit laatste is van belang voor de mate van betrokkenheid en het niveau van participatie van burgers in maatschappelijke en politieke organisaties. Uit onderzoek komt naar voren dat actieve deelname aan maatschappelijke organisaties kan bijdragen aan politieke betrokkenheid en politieke participatie (Van Deth, 2001).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij de politieke en de onderwijselite de gedachte is opgekomen om burgerschap zelf tot onderwerp van het verplichte schoolcurriculum te maken. Burgerschapsvorming dient dan in het lesprogramma opgenomen te worden teneinde een bijdrage te leveren aan de nationale identiteit en het bijbrengen van kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het functioneren als burger. Van belang is verder dat burgerschapsvorming niet alleen steun van de politieke en de onderwijselite krijgt, maar ook van het grote publiek. Naar de opvatting van velen dienen scholen kinderen te leren hoe zij zich later als een goed burger behoren te gedragen, zij het dan dat zij niet allen een zelfde interpretatie van het begrip burger hebben.

Op het eerste gezicht is de keuze voor burgerschap wat verrassend. Nadat het enige tijd uit de mode is geweest (associatie met burgerman in de zin van *bourgeois* en minder met de republikeinse benadering van de burger als *citoyen*), is er sprake van een herleving van burgerschap in de zin van burgers die beschikken over participatievaardigheden en burgerzin. Zo worden er conferenties georganiseerd over de rol die het onderwijs kan spelen bij actief burgerschap. Een substantieel aantal boeken en tijdschriftartikelen is

aan dit thema gewijd. In een recent nummer van dit tijdschrift is een studie naar opvoeding en burgerschapsvorming besproken tegen de achtergrond van het regeringsbeleid met betrekking tot onderwijs en burgerschapsvorming (Veugelers, 2006).⁴

Door politici en bestuurders wordt veelal in zorgelijke termen gesproken over gebrek aan burgerzin. Opvoeding tot burgerschap wordt gezien als een bijdrage tot het helpen oplossen van zaken als non-participatie aan het maatschappelijk en politiek leven, sociale uitsluiting en tekort aan sociale cohesie. Waar gaat het bij burgerschap in deze zin inhoudelijk om? Het antwoord dat wordt gegeven, is *actieve deelname* in maatschappelijke organisaties en meer sociale omgang. ‘Politiek en maatschappelijk engagement’ wordt geacht van belang te zijn voor politiek en maatschappelijk zelfvertrouwen en politieke en maatschappelijke interesse. Actief burgerschap heeft een plaats in een democratische samenleving waarin goed geïnformeerde burgers bereid en in staat zijn deel te nemen aan het publieke debat en hun keuzes en voorkeuren met argumenten kunnen onderbouwen. Dergelijke attributen van burgerschap worden als noodzakelijk gezien voor democratisch burgerschap. Vormen ze ook een voldoende voorwaarde voor de werking van de democratie? Of is hier – de Amerikaanse politoloog Delli Carpini parafraserend (Delli Carpini, 2000) – de kwestie niet zozeer of het politieke bestel democratisch is, maar *hoe* democratisch het is en voor *wie*? Voor de burgers die goed geïnformeerd zijn over maatschappelijke en politieke zaken, functioneert de democratie zoals zij is bedoeld. Voor de burgers die van die zaken geen weet hebben, is zij echter veeleer een markt waarbij verschillende partijen en groepen hun aanbod aan probleemoplossingen aan de man brengen. Hier is de burger geen staatsburger, maar consument.

Wat is nu het doel van burgerschap op school? Een antwoord op die vraag ontlent we aan een advies van de Commissie historische en maatschappelijke vorming die van het Ministerie van Onderwijs eind 1999 de opdracht krijgt een examenprogramma te maken voor een combinatievak geschiedenis en maatschappijleer waarin burgerschap cen-

traal staat. De Commissie kan zich vinden in de bestaande omschrijvingen van burgerschap die verwijzen naar “de rechten die inwoners van een land hebben en die hen tot burgers maken” (Commissie historische en maatschappelijke vorming, 2001, p. 138). Burgerschap op school moet er aan bijdragen dat leerlingen in het maatschappelijk leven met kennis van zaken denken en handelen. Op basis van enerzijds het begrippenpaar rechten en plichten en anderzijds vier typeringen van de hedendaagse Nederlandse samenleving (rechtsstaat, parlementaire democratie, verzorgingsstaat en pluriforme samenleving) formuleert de Commissie vijf algemene doelen (Commissie historische en maatschappelijke vorming, 2001, pp. 140-141). Deze doelen zijn:

- leerlingen kunnen de rechten en plichten van de inwoners in Nederland, die Nederland tot een rechtsstaat, parlementaire democratie, verzorgingsstaat en pluriforme samenleving maken, tot de grondwet herleiden;
- leerlingen verwerven inzicht in deze rechten en plichten door zich te verdiepen in de oorzaken en achtergronden van de ontwikkeling van Nederland naar een rechtsstaat, parlementaire democratie, verzorgingsstaat en pluriforme samenleving en de rol die verschillende factoren en actoren daarin gespeeld hebben;
- leerlingen verwerven inzicht in de rechten en plichten door na te gaan in hoeverre de idealen van de rechtsstaat, parlementaire democratie, verzorgingsstaat en pluriforme samenleving heden ten dage worden gerealiseerd en welke gevolgen de bestaande rechten en plichten hebben voor het samenleven van verschillende groepen inwoners, in het bijzonder voor de ongelijkheden tussen hen, voor onderlinge banden en tegenstellingen;
- leerlingen kunnen bij hypothesen over bepaalde rechten en plichten aangeven in hoeverre deze door aangevoerde gegevens worden ondergraven, en
- leerlingen passen deze kennis en inzichten toe bij de beantwoording van vragen over rechtsstaat, parlementaire democratie, verzorgingsstaat en pluriforme samenleving door middel van een eenvoudig his-

torisch-maatschappelijk onderzoek. Minister Van der Hoeven besluit evenwel af te zien van de invoering van een combinatievak van maatschappijleer en geschiedenis en kiest voor instandhouding van het bestaande vak maatschappijleer (“Voorstel van Wet houdende wijziging van de Wet op het voorgezet onderwijs”, 2005).⁵ Maatschappijleer blijft daarmee een zelfstandig vak.⁶ Het door de Commissie voor historische en maatschappelijke vorming ontwikkelde examenprogramma is door de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) in de richting van maatschappijleer aangepast (Meijs, 2002, p. 7). Dit houdt in dat de eindtermen van de geschiedenis domeinen flink zijn gereduceerd.⁷ Wat gebleven is, is de centrale plaats van burgerschap. Lessen maatschappijleer beogen leerlingen – naast het verwerven van kennis – niet alleen het inzicht bij te brengen dat ze door middel van het proces van socialisering maatschappelijk zijn gevormd en beïnvloed, maar ook dat ze zelf op de samenleving invloed kunnen uitoefenen. Maatschappijleer wil bijdragen aan kennis van en inzicht in de sociale en politieke cultuur, sociale en politieke structuren en processen, leren die structuren en processen te beoordelen en maatschappelijk en politiek actief te zijn.⁸

4 Attitudevorming in onderwijs

Hoogleraar educatie Wiel Veugelers (Veugelers, 2006, pp. 164-165) pleit er met nadruk voor om bij burgerschapsvorming in het onderwijs ook aandacht te besteden aan attitudevorming. Hij heeft dat gemist in het wetsvoorstel van de minister van Onderwijs Maria van der Hoeven. Naar de opvatting van Veugelers dienen leerlingen niet alleen kennis te verwerven over democratie en vaardigheden aan te leren om te kunnen participeren, maar ook ‘de bereidheid (houding) ontwikkelen om democratisch te handelen’ (ibid., p. 158). Hij erkent dat attitudevorming niet eenvoudig te realiseren is in het onderwijs. Niettemin is zijn stelling dat burgerschapsvorming uiteindelijk op attitudevorming gericht zou moeten zijn. In zijn woorden: “*Kennis hebben van democratie is mooi, de-*

mocratisch kunnen handelen is nog beter, maar het gaat uiteindelijk om democratisch willen handelen in het politieke domein én in het alledaagse leven” (ibid., p. 165; cursivering Veugelers).

Wij hebben een aarzeling bij die nadruk op dat “democratisch willen handelen in het politieke domein”. Die aarzeling komt allereerst voort uit het weinig ondubbelzinnige karakter ervan. Houdt democratisch handelen in het bieden van de mogelijkheid aan de burger tot zelfrealisatie als burger? Of gaat het bij democratisch handelen om het bieden van de mogelijkheid aan burgers tot het naar huis zenden van politieke ambtsdragers? Democratie verwijst naar besluitvorming met als belangrijke principes dat iedereen mag meedoen, elke stem even zwaar telt, de meerderheid beslist, en meerderheidsbeslissingen niet stelselmatig ten koste mogen gaan van een minderheid (minderheden). Hoe democratisch moet een democratie zijn om als democratie aangeduid te kunnen worden? Er bestaat een spanning tussen enerzijds het normatieve uitgangspunt dat in een democratie *alle* burgers in gelijke mate meepraten bij besluiten over publieke zaken en anderzijds het empirische gegeven dat in een democratie het hoogst bereikbare is dat *zoveel mogelijk* mensen hun zegje doen. Inhoudelijk verwijst democratie naar de kernwaarden vrijheid en gelijkheid. Die twee waarden zijn maar lastig geheel en al met elkaar te verenigen. Er is een spanningsveld tussen vrijheid en gelijkheid: hoe meer vrijheid, des te minder gelijkheid, en hoe meer gelijkheid, des te minder vrijheid. In Nederland zijn er partijen die de individuele vrijheid benadrukken en partijen die zich met name keren tegen een al te grote sociale ongelijkheid.

Een tweede punt betreft de beperkte mogelijkheden van een docent(e) om in één of twee lessen per week – reeds min of meer gevormde – attitudes en waarden van adolescenten te beïnvloeden. Als een docent(e) en een goed opgebouwd curriculum wat vermogen, dan is het kennis en vaardigheden bijbrengen. We roepen in herinnering dat we het in deze bijdrage hebben over burgerschap binnen het schoolvak maatschappijleer en dat Veugelers de terughoudendheid van minister Van der Hoeven bekritiseert met betrekking

tot attitudevorming bij maatschappijleer. Uit de sociale psychologie (Krech, Crutchfield, & Ballachey, 1962) is bekend dat attitudes bestaan uit drie met elkaar verbonden componenten (cognitieve, affectieve en actie-component). Cognitieve en affectieve zaken liggen in elkaars verlengde. De drie attitude-componenten zijn analytisch wel te onderscheiden, maar vallen in de praktijk van alledag op school niet of nauwelijks te scheiden. Het is waar dat de school – c.q. het vak maatschappijleer – niet alleen kennis en vaardigheden van een aantal zaken verschaft, maar ook mede van invloed is (van invloed kan zijn) op de ontwikkeling van zaken als waarden en interesses (lees: de affectieve component van attitudes). Echter, of – en zo ja, in welke mate – waarden en oordelen *planmatig* door docenten in één of twee lessen per week kunnen worden beïnvloed, is nog iets anders.

In het licht van onzekerheden hoe kennis, houdingen en gedrag met elkaar verbonden zijn (zie Fishbein & Ajzen, 1980), is het nogal gewaagd te verwachten dat een schoolvak er in zal slagen bij scholieren positieve (politieke) attitudes te (kunnen) ontwikkelen en negatieve (politieke) attitudes te kunnen ombuigen in positieve. Het is niet moeilijk voorbeelden te noemen van discrepanties tussen attitude en gedrag en tussen kennis (cognitie) en gedrag.⁹ De auteurs die attitudevorming accentueren en een brede inbedding bepleiten voor burgerschap in het onderwijs, gaan er van uit dat het in de schoolpraktijk van alledag mogelijk moet zijn de verschillende socialiserende instanties van burgerschap (gezin, media, school, schoolvakken) zodanig op elkaar af te stemmen dat ze op elkaar aansluiten en versterken. Het zal niet eenvoudig zijn een dergelijke afstemming tot stand te brengen.

Veugelers noemt zelf drie overwegingen op grond waarvan de overheid terughoudend is in het (doen) ontwikkelen of veranderen van attitudes (lastige toetsing, lastig tot stand te brengen, en kwestieuze beoordeling). Wij voegen daar aan toe dat het probleem bij het ‘aanleren’ van een attitude als democratisch willen handelen en van attitudes als zich sociaal opstellen, zich inzetten voor de gemeenschap, rekening willen houden met cul-

turele verschillen, en conflicten vreedzaam willen oplossen, is dat ze als het er op aankomt weinig concreet zijn. Het zijn op verschillende manieren te interpreteren zaken.

5 Effecten en effectiviteit maatschappijleer

De cultuuroverdracht op school is mede bepalend voor de toerusting van jongeren voor hun latere leven. Dit is ook de overweging waarop er een beroep op onderwijs wordt gedaan om bij te dragen aan het verwerven van kennis en aan de sociale integratie van jongeren. Onderwijs wordt door een reeks van verschillende factoren bepaald, die elkaar beïnvloeden en van elkaar afhankelijk zijn. Zo is er altijd sprake van interactie tussen docenten en leerlingen bij de behandeling van de leerstof, zijn gehanteerde werkvormen niet zonder betekenis en – niet in de laatste plaats – spelen methodisch-didactische vaardigheid en vakbekwaamheid van docenten een rol. En wat de scholieren zelf betreft: wanneer zij op de middelbare school arriveren, zijn zij reeds in zekere mate ‘gesocialiseerd’ – door ouders, media (vooral televisie), leeftijdgenoten en vrienden. Daarnaast verschillen zij van elkaar in interesse en voorkennis, afhankelijk van de achtergrond van het gezin en het opleidingsniveau van de ouders.

Gezien het lastige onderzoeksmatige karakter is het niet verwonderlijk dat er niet zoveel gedegen empirisch onderzoek voorhanden is over de effectiviteit van maatschappijleer. Voor we ingaan op een empirische Nederlandse studie naar maatschappijleer noemen we enkele Amerikaanse en Engelse studies. In de Verenigde Staten zijn *civics* en *American government* enigermate vergelijkbaar met maatschappijleer en staatsinrichting. Een van de eerste onderzoeken naar de effecten van het curriculum *civics* is uitgevoerd door Jennings en Niemi onder Amerikaanse *high school seniors* in 1965. Zij concludeerden dat dit vak geen belangrijke rol speelde bij de ontwikkeling van politieke oriëntaties (Jennings, Langton, & Niemi, 1974, p. 205). Er is weliswaar een aanwas in kennis te bespeuren, maar de opbrengst is beperkt, uitgaande van de gegeven leseenheden.

In 1973 herhaalden zij hun onderzoek onder de *high school seniors* van 1965 (Jennings & Niemi, 1981). Over een periode van acht jaar bleek er niet veel veranderd in het kennisniveau van de jongeren. In een overzicht van de Amerikaanse literatuur over *civics* is de slotsom (Westholm et al. 1987, zoals aangehaald door Denver en Hands, 1990, p. 264) dat de empirische evidentie van schooleffecten op de politieke ontwikkeling van kinderen en adolescenten allerminst ondubbelzinnig is. Tegen deze achtergrond is de bevinding van het in Engeland gehouden onderzoek onder scholieren van Denver en Hands (1990) opmerkelijk. Zij lieten niet alleen zien dat *politics* op school een positieve impact had op het leren door scholieren, maar ook dat de effectiviteit van lessen politiek substantieel wordt bepaald door de vakbekwaamheid van de docent.

Amerikaans onderzoek aan het einde van de jaren negentig naar de relatie tussen onderwijs in *civics* op de high school en de bijdrage hiervan op dat wat de studenten van het laatste jaar (*high school seniors*) weten van politiek, staat in scherp contrast met de eerder gerapporteerde onderzoeken. In een studie naar de politieke kennis van een representatieve steekproef van *high school seniors* – op basis van gegevens van de National Assessment of Educational Progress (NAEP) van 1988 – toonden de onderzoekers Richard Niemi en Jane Junn (Niemi & Junn, 1998, pp. 121-123) aan dat elk van de drie met het curriculum van *civics* verbonden zaken – aantal lessen en actualiteitsgehalte lessen, verscheidenheid aan behandelde onderwerpen, en de mate waarin docenten in de klas discussiëren over lopende gebeurtenissen – positief verbonden is met een toename van algemene politieke kennis. Dat de bevindingen van Niemi en Junn zo scherp contrasteren met de ‘conventionele wijsheid over de twijfel over het nut van *civics* voor het bijbrengen van kennis van het politieke bestel’ verklaren Niemi en Junn op grond van drie redenen. Een eerste reden is dat in de studies van de jaren zestig vooral is gekeken naar attitude-effecten en minder naar kenniseffecten. Een tweede reden is dat in die studies vooral jongerejaars zijn onderzocht. *Civics* heeft in het laatste jaar van de *high school* ef-

fect, omdat *seniors* vanwege hun leeftijd een beter begrip van maatschappij en politiek hebben en in hun fase van volwassenwording meer open staan voor lessen *civics*. Dit omdat zij denken dat die lessen van betekenis (kunnen) zijn voor hun leven. Een derde reden is dat – anders dan de *juniors* – de *seniors* vertrouwd zijn met discussies in de klas over lopende gebeurtenissen (Niemi & Junn, 1998, pp. 88-89, 144-145). Om (abstracte) politieke ideeën goed te kunnen begrijpen, is een zekere ‘levenservaring’ nodig.¹⁰

Een Nederlands empirisch onderzoek naar de effectiviteit van maatschappijleer is gedaan door Karin Wittebrood (Wittebrood, 1995). Zij onderzocht de invloed van maatschappijleer op de politieke kennis en betrokkenheid van middelbare scholieren in de leeftijd van 15 tot 17 jaar. Haar onderzoek laat zien dat bij leerlingen die een centraal eindexamen maatschappijleer hebben gedaan een grotere politieke betrokkenheid aanwezig is dan bij leerlingen die geen centraal eindexamen hebben afgelegd. Die grotere betrokkenheid uitte zich in een grotere toename in politieke interesse, politiek zelfvertrouwen, bereidheid tot deelname aan verkiezingen en het gebruik van conventionele en onconventionele vormen van politieke participatie, alsmede in een afname van politiek cynisme.¹¹ Kortom, het curriculum maatschappijleer in de bovenbouw van de middelbare school – opgevat als politiek-maatschappelijke educatie – doet er positief toe voor wat leerlingen weten van politiek en voor democratische politieke oriëntaties.¹²

Een ander Nederlands onderzoek is dat van Mireille Gemmeke (Gemmeke, 1998). Haar onderzoek onder leerlingen van de basisschool in de leeftijd van 7 tot 13 jaar leverde als resultaat op dat leerlingen, hoe jong ze ook zijn blijken te beschikken over een breed scala aan percepties van hedendaagse problemen.¹³ De politieke problemen die zij noemen, zijn veelal prominent aanwezig in de media. Naast percepties van politieke problemen ontwikkelt zich bij die leeftijdsgroep kennis van politieke instellingen en autoriteiten.

Van belang zijn ook de onderzoeken van de *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) van

2001 en 2002 waarvan enkele conclusies belangwekkend zijn. Het eerste onderzoek (Torney-Purta, 2001) betreft jongeren rond veertien jaar in 28 landen (Nederland deed niet mee) en bij het tweede (Amadeo, Torney-Purta, Lehmann, Husfeldt, & Nikolova, 2002) gaat het om jongeren in de leeftijd van 17-19 jaar in zestien landen. Doel van de IEA-onderzoeken is te achterhalen wat jongeren weten van democratie, hoe ze er tegenover staan, of ze al dan niet gaan stemmen en of ze actief zijn op maatschappelijk terrein, en welke rol *civics*, docenten en school spelen. Ten aanzien van de effectiviteit van lessen *civics* wordt onder meer geconcludeerd:

- een positieve relatie tussen de kennis die leerlingen hebben van democratische processen en instituties en de kans dat ze later gaan stemmen;
- leerlingen met kennis van zaken staan open voor maatschappelijke en politieke participatie, en
- scholen die democratie in praktijk brengen (open klimaat in de klas, mogelijkheid van discussie, medezeggenschap op school) zijn effectief in het bevorderen van politieke kennis en betrokkenheid.

De conclusie is dat een doortimmerd curriculum maatschappijleer een positief effect heeft op de politieke kennis, cognitieve vaardigheid en politieke betrokkenheid van leerlingen. Veranderingen in attitudes als rechtstreeks gevolg van lessen maatschappijleer op school laten zich – onderzoekstechnisch – maar lastig vaststellen.

6 Conclusies

In rapporten van adviesraden zijn in de beschouwingen over burgerschap zaken als sociale cohesie en identiteit, binding en vrijheid, en modernisering en rationalisering duidelijk aanwezig. In de aangehaalde publicaties van De Winter en Veugelers is een normatieve visie op democratie en burgerschap zichtbaar. In vergelijking met de benaderingen van de WRR, Onderwijsraad en Raad voor Cultuur, alsmede de auteurs De Winter en Veugelers benaderde de wetgever burgerschapsvorming in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs in een meer praktische

zin. De wetgever hield zich bij de vormgeving van maatschappijleer als burgerschapsvorming op school bij kennis, inzicht en vaardigheden van de onderwerpen rechtsstaat en parlementaire democratie. Bij de behandeling van maatschappijleer als burgerschapsvorming in de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en in nader schriftelijk overleg is attitudevorming op geen moment aan de orde gekomen.

Effectonderzoek zal moeten uitwijzen of maatschappijleer daadwerkelijk een bijdrage levert aan de beoogde burgerschapsvorming van havo- en vwo-leerlingen. Of maatschappijleer effectief is in het vertrouwd maken van deze leerlingen met aspecten van de rechtsstaat en de parlementaire democratie, hangt vanzelfsprekend af van het al dan niet tegemoetkomen aan de (rand)voorwaarden die onderwijs in maatschappijleer stelt. Twee zaken lijken de kans te vergroten dat maatschappijleer er in slaagt het beoogde effect te bewerkstelligen. De eerste is dat met de invoering van de tweede fase van havo en vwo, maatschappijleer een verplicht schoolexamen kent over de vier domeinen parlementaire democratie, rechtsstaat, verzorgingstaat en pluri-forme samenleving. De omschreven eindtermen¹⁴ bieden docenten de leidraad voor het lesgeven over de thema's die van belang zijn bij burgerschap.¹⁵ Een tweede reden is dat in de afgelopen jaren er voor docenten meer mogelijkheden zijn dan daarvoor om zich vakinhoudelijk bij te scholen en daarmee hun inhoudelijke vakbekwaamheid te vergroten.¹⁶

Uit de Kamerstukken blijken geen verschillen van opvatting te bestaan tussen de minister en de beide Kamers der Staten-Generaal over de rol van maatschappijleer als burgerschapsvorming noch over de inhoud van die vorming. De wetgever ziet de taak van maatschappijleer bij burgerschapsvorming vooral als overdracht van kennis van de werking van de rechtsstaat en de parlementaire democratie. Wel is het zo dat zij de opdracht aan scholen bij de ontwikkeling van burgerschap ruimer omschrijft. Met ingang van 1 februari 2006 is de bepaling dat het onderwijs mede gericht is op “het bevorderen van actief burgerschap” wettelijk van kracht. Deze bepaling gaat weliswaar verder dan

overdracht van kennis, maar behelst nog wat anders dan attitudevorming. Bij maatschappijleer als burgerschapsvorming vindt de wetgever het kennelijk raadzaam haalbare doelen te formuleren. In de opdracht aan het onderwijs bij burgerschap zet de wetgever een stapje verder.

Noten

- 1 De auteurs danken de anonieme beoordelaars voor hun gedegen en constructieve commentaar.
- 2 De Winter (2005) gaat in zijn oratie in op de taak die opvoeding en onderwijs behoren te hebben: de vorming van *democratische persoonlijkheden*. Hij ziet democratie-opvoeding als een remedie tegen de 'code van de straat' in 'toxic' buurten. Of democratie-opvoeding van invloed zal zijn op deze 'code' wil hij in de komende jaren proberen aan te tonen.
- 3 De wet is op 1 februari 2006 in werking getreden.
- 4 In dit verband refereren we aan een onderzoeksproject dat door de Europese Commissie recent is geïnitieerd: Active Citizenship for Democracy (Hoskins, 2006).
- 5 De overweging van de minister om het combinatievak niet te handhaven, is dat het vak geschiedenis in de bovenbouw niet primair bedoeld is voor algemene vorming en uitbreiding van kennis, maar voor verdieping en specialisatie.
- 6 Zie voor de disciplines, benaderingswijze en positie van maatschappijleer Veldhuis en Vis (2007).
- 7 Naar de mening van de Raad van State is het bezit van voldoende historisch besef onontbeerlijk voor burgerschapsvorming ("Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs", 2005).
- 8 Zie voor een kritische bespreking van de algemene doeleinden van maatschappijleer in de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig Vis (1984).
- 9 Het is voor twijfel vatbaar of elke dissonantie van cognitie en houding de neiging zal vertonen zichzelf op te heffen. Voor een bespreking van de spanning tussen attitude en gedrag wordt verwezen naar Festinger (1976).
- 10 Dan is het handig als de feitelijke kennis reeds

aanwezig is. Het staketsel kleedt zichzelf dan automatisch aan, aldus de psychologe Beatrijs Ritsema (Ritsema, 2002, p. 197).

- 11 De bevinding van een grotere politieke betrokkenheid heeft Karin Wittebrood gecontroleerd op de vraag wat oorzaak en wat gevolg is. Krijgen scholieren door een cse maatschappijleer een grotere politieke betrokkenheid of kiezen scholieren voor een cse maatschappijleer vanwege een reeds aanwezige politieke betrokkenheid? Blijkens het onderzoek is het eerste het geval.
- 12 Een andere sterke voorspeller is – en blijft – het opleidingsniveau van de ouders. Het opleidingsniveau is vaak een indicatie van de verwachtingen die zij van hun kinderen hebben. Hoogopgeleide ouders zullen veelal hun kinderen motiveren en stimuleren om te leren.
- 13 Recent Duits onderzoek laat zien dat kinderen reeds in het eerste schooljaar over politieke percepties beschikken (Van Deth, Abend-schön, Rathke, & Vollmar, 2007).
- 14 Zie H. Noordink (2005).
- 15 Van belang is dat de recent uitgebrachte tekst- en leerboeken maatschappijleer van een zodanige inhoudelijke kwaliteit zijn dat zij zowel inhoudelijk als didactisch een kritische toets kunnen doorstaan. De beschikbaarheid van goed lesmateriaal is – naast een passende opleiding van de docent – een voorwaarde voor effectief handelen van de docent.
- 16 Genoemd kunnen worden de masterclasses maatschappijleer van de vakgroep Sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen, nascholingscursussen van de universitaire lerarenopleidingen maatschappijleer van de Vrije Universiteit Amsterdam en van de Radboud Universiteit Nijmegen. Voorts stond in de voorbije jaren de – massaal bezochte – landelijke Docentendag Maatschappijleer sterk in het teken van de vakinhoud van de verschillende maatschappijleerthema's.

Literatuur

- Amadeo, J. A., Torney-Purta, J., Lehmann, R. H., Husfeldt, V., & Nikolova, R. (2002). *Civic knowledge and engagement. An IEA study of upper secondary students in sixteen countries*. Amsterdam: IEA.
- Commissie historische en maatschappelijke vor-

- ming. (2001). *Verleden, heden en toekomst. Advies van de Commissie historische en maatschappelijke vorming*. Enschede, Nederland: Stichting Leerplanontwikkeling.
- Delli Carpini, M. X. (2000). In search of the informed citizen: what Americans know about politics and why it matters. *The Communication Review*, 4(1), 129-164.
- Denver, D., & Hands, G. (1990). Does studying politics make a difference? The political knowledge, attitudes and perceptions of school students. *British Journal of Political Science*, 20, 263-279.
- Festinger, L. (1976). *A theory of cognitive dissonance*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Gemmeke, M. (1998). *Politieke betrokkenheid van kinderen op de basisschool*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Hoskins, B. (2006). *Draft framework for indicators for active citizenship*. Ispra, Italië: CRELL. Geraadpleegd op: http://crell.jrc.ec.europa.eu/ActiveCitizenship/Conference/01_Hoskins%20_framework_final.pdf.
- Jennings, M. K., Langton, K. P., Niemi, R. G. (1974). Effects of the high school civics curriculum. In M.K. Jennings and R.G. Niemi (Eds.), *The political character of adolescence. The influence of families and schools* (pp. 181-206). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jennings, M. K., & Niemi, R. G. (1981). *Generations and politics. A panel study of young adults and their parents*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Krech, D., Crutchfield, R. S., & Ballachey, E. L. (1962). *Individual in society. A text book of social psychology*. New York: McGraw-Hill.
- Meijs, L. (2002). *Voorstel examenprogramma maatschappijleer 'nieuwe stijl'; havo/vwo, tweede fase, gemeenschappelijk deel*. Enschede, Nederland: Stichting Leerplanontwikkeling.
- Milner, H. (2002). *Civic literacy. How informed citizens make democracy work*. Hanover, PA: University Press of New England.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1989). *Rijkdom van het onvoltooide. Uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs*. 's-Gravenhage, Nederland: SDU.
- Niemi, R. G., & Junn, J. (1998). *Civic education. What makes students learn*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Noordink, H. (2006). *Handreiking schoolexamen maatschappijleer/ maatschappijwetenschappen havo/vwo*. Enschede, Nederland: Stichting Leerplanontwikkeling.
- Ritsema, B. (2002). *Als ze maar gelukkig zijn. Over kinderen, opvoeden en onderwijs*. Amsterdam: Prometheus.
- Torney-Purta, J. (2001). Citizenship and education in twenty-eight countries. Civic knowledge and engagement at age fourteen. Amsterdam: IEA.
- Van Deth, J. W. (2001, september). The proof of the pudding: Social capital, democracy, and citizenship. Paper gepresenteerd op de EU-RESCO Conference on Social Capital: Interdisciplinary Perspectives, Exeter, Verenigd Koninkrijk.
- Van Deth, J.W., Abendschön, S., Rathke, J., & Vollmar, M. (2007). *Kinder und Politik. Politische Einstellungen von jungen Kindern im ersten Grundschuljahr*, Wiesbaden, Duitsland: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Veldhuis, R., & Vis, J. (2007). Politische Bildung in den Niederlanden. In D. Lange (Hrsg.), *Strategien der politischen Bildung* (pp. 238-251). Baltmannsweiler, Duitsland: Schneider Verlag Hohengehren.
- Veugelers, W. (2006). Democratie leren: Van der Hoeven en De Winter over onderwijs en burgerschapsvorming. *Pedagogische Studiën*, 83, 156-166.
- Vis, J.C.P.M. (1984). Een beeld van maatschappijleer. *Pedagogische Studiën*, 61, 285-295.
- Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter aanpassing van de profielen in de tweede fase van het vwo en het havo. (2005). *Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 187 15 november 2005*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1986). *Basisvorming in het onderwijs*. Rapporten aan de Regering, nr. 27. 's-Gravenhage, Nederland: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Den Haag, Nederland: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wet van 9 december 2005 houdende opnemings

in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. (2005). *Staatsblad*, 678.

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter aanpassing van de profielen in de tweede fase van het vwo en het havo. Aanpassing profielen tweede fase vwo en havo. (2005). *Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 187, nr. 3 (Memorie van toelichting) en nr. 4 (Advies Raad van State en nader rapport), vergaderjaar 2005-2006, 30 187, nr. 9 (Nota naar aanleiding van het verslag)*.

Winter, M. de. (2005). *Opvoeding. Onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief*. Den Haag, Nederland: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Winter, M. de. (2005). *Democratieopvoeding versus de code van de straat*. Inaugurale rede. Universiteit Utrecht, Utrecht, Nederland.

Wittebrood, K. (1995). *Politieke socialisatie in Nederland. Een onderzoek naar de verwerving en ontwikkeling van politieke houdingen van havo- en vwo-leerlingen*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Manuscript aanvaard: 26 februari 2008

Auteurs

Jan Vis is universitair docent bij de vakgroep Sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen.

Ruud Veldhuis coördineert de internationale activiteiten van de Bestuursacademie Nederland en is betrokken bij het EU-project om indicatoren voor actief burgerschap te ontwikkelen.

Correspondentieadres: Jan Vis, vakgroep Sociologie, Rijksuniversiteit Groningen, Grote Rozenstraat 31, 9712 TG Groningen. E-mail: j.c.p.m.vis@rug.nl

Abstract

Civics as citizenship education

In this essay, an outline is given of the latest developments concerning civics (maatschappijleer). The former Dutch minister of Education saw this subject as “the most suitable to give shape to – the very necessary – creation of citizenship”. In preparation for the role of citizen in society there lies a task for the subject of ‘maatschappijleer’ to impart knowledge of and insight in the functioning of the constitutional state and the parliamentary democracy. Through advisory councils as Scientific Council for Government Policy, Education Council of the Netherlands and Council for Culture and various education experts, the conditions in setting the task of creating citizenship have become more profound. In publications of these councils and education experts it is seen as advisable that the citizen of tomorrow will have a certain political and civic awareness and will express this in his behavior (active citizenship). Society is well-served by citizens who share communal values and are part of a network of reciprocal social relationships. The creation of citizenship not only aims at an active participation in civic and political organizations, but also the strengthening of social cohesion. Other than the aforementioned advisory councils and authors, government and parliament restrict themselves concerning *maatschappijleer* in the upper level grade of the secondary schools to knowledge of and insight in the working of the constitutional state and the parliamentary democracy as appears from the changed law of secondary education in order to adapt the profiles of comprehensive, grammar or high school (age 15-18). Education scientist Veugelers in particular criticizes the former Minister of Education’s reserve with regard to the development of attitudes concerning the creation of citizenship.