

Vergaderjaar 2021–2022

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 509

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

Inleiding

Burgerschapsonderwijs draagt bij aan de voorbereiding van studenten op volwaardig functioneren in en deelname aan de maatschappij. In Nederland betekent dat samenleven met respect voor elkaar, voor de democratie en de rechtsstaat en voor de vrijheden die iedereen heeft. Het betekent ook ondersteuning bij het versterken van maatschappelijke en sociale vaardigheden, kritisch denken en het functioneren in het maatschappelijk verkeer. Bijvoorbeeld door te weten wat je rechten en plichten zijn en te oefenen met het bevragen hiervan. Dat vraagt een kritische houding, reflectie op hoe de maatschappij is georganiseerd en op identiteitsvraagstukken zoals wie je bent in relatie tot de ander. Burgerschapsonderwijs speelt hierbij een sleutelrol en is niet alleen belangrijk voor het individu, maar ook voor onze samenleving als geheel. Tegelijkertijd ben ik me ervan bewust dat studenten in het mbo net als studenten in het hoger onderwijs vaak al zeer betrokken, scherpzinnig en met verantwoordelijkheidsgevoel in de maatschappij staan.

In het mbo staat burgerschapsonderwijs het afgelopen decennium steeds sterker in de belangstelling. Het is belangrijk om je naast een beroepsopleiding breed te ontwikkelen en sociaal-maatschappelijke kennis en vaardigheden te kunnen opdoen. Het blijkt voor mbo-scholen niet eenvoudig om burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs te geven. In 2016 verschenen twee onderzoeksrapporten, die ertoe hebben geleid dat de MBO Raad en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2017 gezamenlijk de Burgerschapsagenda mbo 2017–2021 opstelden (Bijlage bij Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 149).

Ondanks de goede ontwikkelingen van de afgelopen jaren, blijkt dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs nog te vaak onder de maat is en dat de situatie niet wezenlijk verschilt van die bij aanvang van de burgerschapsagenda in 2017. In deze brief informeer ik uw Kamer over de

stappen die ik in het kader van het Masterplan basisvaardigheden MBO zet om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs verder te versterken. Ik betrek hierbij achtereenvolgens:

- De uitkomsten van de evaluatie van de burgerschapsagenda;
- De resultaten van het onderzoek naar kwaliteitsverbetering van burgerschapsonderwijs die in de brief aan uw Kamer van juli 2021¹ zijn aangekondigd;
- De evaluatie van het Kennispunt MBO Burgerschap;
- Signalen vanuit de sector waaronder die in de brief van de heren Nieuwelink en Eidhof en die van de Werkplaats Burgerschap.

Ik verwijs u graag naar de bijgevoegde bijlage voor een totaaloverzicht en een korte samenvatting van het bovenstaande.

Leeswijzer

In het vervolg van deze brief ga ik eerst in op de conclusies van de eerdergenoemde evaluaties, onderzoeken en signalen uit de sector.² Vervolgens bespreek ik de maatregelen die ik de komende tijd neem om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te versterken. Ook noem ik een aantal acties die bijdragen aan een betere uitvoering en implementatie van de burgerschapsopdracht in het mbo. Ten slotte informeer ik u over de MBO Card, de Maatschappelijke Diensttijd, de versterking van het toezicht en de verenigingsafspraken van de MBO Raad.

Conclusie onderzoeken

De hiervoor genoemde onderzoeken en signalen bevatten allemaal een sterke gemeenschappelijke kern: het burgerschapsonderwijs is in de afgelopen jaren over de gehele linie niet structureel verbeterd en behoeft op verschillende lagen versterking. Een duidelijke lijn hierin is de volgende:

- De kwalificatie-eisen voor burgerschap zijn onvoldoende helder over de inhoud en minimale kwaliteit;
- De kwalificatie-eisen voor burgerschap zijn voor zowel scholen als studenten te vrijblijvend;
- De bekwaamheid van docenten om burgerschapsonderwijs te verzorgen krijgt nog onvoldoende aandacht.

Daarmee wijzen de diverse bronnen op de noodzaak voor een impuls op meerdere terreinen, om tot kwalitatief beter burgerschapsonderwijs te komen. Om een stap vooruit te zetten, zie ik een aantal maatregelen waarvan ik het belangrijk vind om die te nemen. Op deze maatregelen ga ik hieronder in.

Maatregelen

1. Herijking kwalificatie-eisen burgerschap

De huidige kwalificatie-eisen zijn onvoldoende duidelijk over de inhoud en minimale kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo. Ook weten studenten vaak niet goed wat er van hen wordt verwacht. In lijn met deze waarnemingen, stelt de Onderwijsraad dat het noodzakelijk is om in de generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap, preciezer aan te geven waaraan scholen aandacht dienen te besteden.³ Ik wil daarom tot een

¹ Kamerstuk 31 524, nr. 499.

² In de bijlage zijn de onderzoeksuitkomsten en signalen vanuit de sector samengevat.

³ Advies van de Onderwijsraad. *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*, 5 oktober 2021.

duidelijkere en meer samenhangende inhoud komen van de kwalificatie-eisen, waarbij bijvoorbeeld ook onderdelen als burgerschap in een digitale samenleving en kritisch denken integraal onderdeel worden. Dit wil ik samen met de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs inbedden in een goede doorlopende leerlijn, met als doel een betere aansluiting tussen de leerdoelen voor burgerschapsonderwijs in het voortgezet onderwijs en in het mbo. De kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (AMvB): het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (Ekb WEB). Deze AMvB dient te worden gewijzigd.

2. Verkenning invoering resultaatverplichting of verruiming inspanningsverplichting

Het mbo kent momenteel een zogenaamde inspanningsverplichting voor studenten die ook is vastgelegd in het Ekb WEB.⁴ In de praktijk is vanwege de huidige inspanningsverplichting vaak weinig zicht op de opbrengsten en de ontwikkeling van studenten, waardoor de kwaliteit van het onderwijs en de mogelijkheden voor verbetering onduidelijk zijn. Inzicht in resultaten is een onmisbare schakel in kwaliteitszorg, maar zoals de Inspectie signaleert⁵, is daarvan bij veel scholen onvoldoende sprake. Ik verken daarom de mogelijkheid tot invoering van een resultaatverplichting of een verruiming van de inspanningsverplichting. De basis hiervan moet liggen in het creëren van meer inzicht in de opbrengsten en ontwikkeling van studenten. Ik zal hierbij samen met het onderwijsveld en andere betrokken partijen goed kijken naar een vorm die passend is en aansluit bij het veelzijdige en eigen karakter van het burgerschapsonderwijs.

3. Intensivering inzet op professionalisering docenten

Goed onderwijs staat met goede docenten. Samen met het onderwijsveld maak ik afspraken over verdere professionalisering en over wat een goede docent burgerschap in huis moet hebben. Vervolgens zal ik het bekwaamheidsprofiel dat hieruit voortvloeit bestuurlijk vastleggen met de MBO Raad. Nieuwe docenten worden op basis van het bekwaamheidsprofiel aangesteld en zittende docenten worden waar nodig bijgeschoold. Ook met de NRTO ben ik in gesprek over de bekwaamheid van docenten die burgerschapsonderwijs verzorgen. Daarnaast zet ik in op het stimuleren van de professionaliteit van mbo-docenten door de ontwikkeling, het beschikbaar stellen en het verspreiden van professionaliseringsaanbod. Uw Kamer wordt hierover in het voorjaar van 2023 nader geïnformeerd.

Deze inzet is in lijn met de aanbevelingen zoals die worden gedaan in de onderzoeken van KBA Nijmegen, Oberon, het JOB-panelonderzoek, de brieven van de heren Nieuwelink en Eidhof en van de Werkplaats Burgerschap. Ik geef hiermee tevens uitvoering aan de motie van de leden Van den Berge en Rog⁶, de motie van de leden Kuik en Smals⁷ en de motie van de leden Smals en Kuik.⁸

⁴ Stb. 2012, nr. 217.

⁵ Inspectie van het Onderwijs (2021) en (2022). *De Staat van het Onderwijs*, Utrecht.

⁶ Kamerstuk 35 336, nr. 16.

⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 466.

⁸ Kamerstuk 31 524, nr. 468.

Bij de uitwerking van de maatregelen betrek ik een onafhankelijke expertgroep⁹ en de stakeholders MBO Raad, NRTO, JOB, BVMBO, vakbonden, docenten en studenten. Ik doe dit om een zorgvuldig proces te borgen, waarbij rekening wordt gehouden met het eigen karakter van het burgerschapsonderwijs in het mbo.

Ondersteuningsstructuur

Om scholen te ondersteunen bij de vernieuwde opgave start ik samen met de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs per 1 juli een nieuw consortium genaamd Expertisepunt Burgerschap. Hierin bundelen Stichting School & Veiligheid, het Kennispunt MBO Burgerschap, Stichting Leerplanontwikkeling en Stichting ProDemos hun krachten en expertise. Door deze structurele samenwerking en uitwisseling tussen de sectoren ontstaat een kwalitatief hoogwaardige ondersteuningsstructuur met als doel scholen, docenten en schoolbestuurders op een doelmatige wijze handreikingen te bieden bij het effectief invullen van het burgerschapsonderwijs. Aan het Expertisepunt worden burgerschapsexperts verbonden die scholen en docenten vanuit een aanjagende en adviseerende rol helpen met alle aspecten van de burgerschapsopdracht, zoals het (verder) ontwikkelen van competenties die nodig zijn voor het bespreekbaar maken van gevoelige en controversiële onderwerpen in de klas.

Monitoring

Samen met de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs zet ik in op het ontwikkelen en uitbreiden van meetinstrumenten gericht op burgerschapscompetenties van leerlingen en studenten, het uitbreiden van bestaande relevante onderzoeken en het monitoren van de algehele kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. We beogen hiermee meer zicht te krijgen op de opbrengsten en ontwikkeling van leerlingen en studenten en op de effectiviteit van het onderwijs. Dit komt ten goede aan een beter landelijk beeld van competenties van leerlingen en studenten, van de algehele kwaliteit van het burgerschapsonderwijs, en van mogelijkheden tot verbetering daarvan. Uw Kamer wordt in het najaar geïnformeerd over de voortgang.

MBO Card en MDT

Ik vind het belangrijk dat scholen de ruimte houden om het burgerschapsonderwijs in te vullen op een manier die tegemoet komt aan de eigen visie, die passend is bij diverse groepen studenten en tegelijk voldoet aan de wet- en regelgeving. De MBO Card¹⁰ waarmee studenten culturele activiteiten kunnen ondernemen en bekostigen, en de Maatschappelijke Diensttijd (MDT) kunnen zowel binnen als buiten het klaslokaal worden ingezet ten behoeve van betekenisvol burgerschapsonderwijs. Ik beveel

⁹ De expertgroep burgerschap mbo is een diverse groep professionals met brede expertise op het gebied van burgerschapsonderwijs. De expertgroep bestaat uit de volgende leden: Menno Keij (docent Burgerschap en examencommissielid), Najat Ahmadi (docent Burgerschap en schoolopleider), Gyzlene Kramer-Zeroual (docent Burgerschap en programmadirecteur Strategie en Gelijke kansen), Koen Vos (practor Brede Vorming), Luuk Kampman (leerplanontwikkelaar en curriculumexpert burgerschap), dr. Hessel Nieuwelink (lector Burgerschapsonderwijs en lerarenopleider Maatschappijleer), Ingrid Faas (lerarenopleider Maatschappijleer), Marcel Mooijman (lerarenopleider Maatschappijleer), dr. Laurence Guérin (practor Burgerschap en lector Wereldburgerschap), dr. Pieter Baay (praktijkinnovator), prof. dr. Anne Bert Dijkstra (bijzonder hoogleraar Toezicht & Socialisatie, tevens werkzaam bij de Inspectie) en prof. dr. Evelien Tonkens (hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector).

¹⁰ Kamerstuk 32 820, nr. 467.

het gebruik van deze voor burgerschapsonderwijs verrijkende mogelijkheden van harte aan.

Versterking toezicht Inspectie

De Inspectie zal vanuit haar rol en verantwoordelijkheid bijdragen aan de versterking van het burgerschapsonderwijs in het mbo. De Inspectie blijft de stelselbrede ontwikkelingen in de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo monitoren. Daarnaast betreft de Inspectie de inzet van scholen op burgerschapsonderwijs als onderwerp in de vierjaarlijkse onderzoeken bij scholen.

Verenigingsafspraken MBO Raad

Complementair aan mijn inzet op de versterking van het burgerschapsonderwijs, heeft de MBO Raad vijf verenigingsafspraken Burgerschap geformuleerd.¹¹ Deze hebben onder meer betrekking op prioritering van burgerschapsonderwijs, visievorming door scholen, opname van burgerschap in de PDCA-cyclus en de professionalisering van docenten. De MBO Raad laat hiermee zien dat zij vanuit haar eigen rol en positie als vertegenwoordiger van mbo-scholen bijdraagt aan goed burgerschapsonderwijs in het belang van de ontwikkeling van mbo-studenten.

Tot slot

Na vier jaar burgerschapsagenda en diverse onderzoeken en signalen vanuit de sector, is scherper wat precies de uitdagingen zijn de komende jaren. Met de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van de burgerschapsagenda, zie ik een positieve beweging om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verhogen. Vele betrokkenen binnen en buiten het onderwijsveld hebben de afgelopen jaren op uiteenlopende manieren meegedacht en meegedaan om de verschillende opgaven waar we voor staan, op een positieve manier te verwezenlijken. Er is daarbij veel werk verzet, waarvoor ik grote waardering heb. Mét studenten, docenten, bestuurders, wetenschappers en ook met u wil ik de komende periode werk maken van het verder versterken van burgerschapsonderwijs. Want als mij één zaak duidelijk is, dan is het wel dat de meningen uiteen lopen over wat goed burgerschapsonderwijs inhoudt. Samen hierover in alle openheid het gesprek voeren is voor mij een belangrijk uitgangspunt.

Ik informeer uw Kamer in het najaar van 2022 over de uitkomsten van het advies van de expertgroep burgerschap mbo over de herijking van de kwalificatie-eisen. Aan de hand van dit adviesrapport zal input van actoren uit het mbo-veld worden verzameld door middel van veldsessies en bij de herijking worden meegenomen.

De belangrijke opdracht tot het versterken van het burgerschapsonderwijs in het mbo, vraagt om een brede en open discussie. Ik kijk ernaar uit om hierover de komende tijd met studenten, docenten, wetenschappers, het maatschappelijk middenveld en met uw Kamer in gesprek te gaan.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

¹¹ De leden van de MBO Raad hebben met elkaar afspraken gemaakt ter versterking van het burgerschapsonderwijs in het mbo.

Kernpunten uit de evaluatie van de burgerschapsagenda

De evaluatie van de burgerschapsagenda is in 2021 uitgevoerd door KBA Nijmegen.¹² Op basis van de onderzoeksresultaten worden de volgende kernconclusies getrokken:

Aandacht voor burgerschapsonderwijs is toegenomen

De aandacht voor burgerschapsonderwijs in de mbo-scholen is toegenomen. De afgelopen jaren is er veel gebeurd om het burgerschapsonderwijs te versterken, zowel binnen de scholen als daarbuiten. Er zijn mooie en inspirerende voorbeelden van scholen die burgerschapsonderwijs op een bevlogen, innovatieve en gestructureerde manier aanpakken. Die voorbeelden strekken zich uit tot allerlei aspecten van burgerschapsbeleid en -onderwijs. Het gaat bijvoorbeeld om visie- en beleidsvorming, het creëren van draagvlak, onderzoek, professionalisering, curriculumontwikkeling en concrete activiteiten. De initiatieven daarvoor zijn deels van bovenaf aangestuurd en deels van «onderaf» (docenten) of vanaf de «zijkant» ontstaan (stafmedewerkers) en in onderling samenspel.

Buiten de scholen is burgerschap in beweging door initiatieven in het kader van de burgerschapsagenda, tal van maatschappelijke organisaties en practoren. Die laatsten zijn aan één of enkele mbo-scholen verbonden maar laten ook daarbuiten van zich horen, onder meer door het ontwikkelen en delen van praktijkgerichte onderzoeksresultaten en inzichten.

Positieve ervaringen met de burgerschapsagenda

De ervaringen met de (uitvoering van de) burgerschapsagenda zijn overwegend positief: scholen vinden de actielijnen relevant en zijn positief over de uitvoering van de burgerschapsagenda door het Kennispunt. Maar, de burgerschapsagenda heeft in de meeste scholen niet geleid tot structurele verbetering van burgerschapsonderwijs. Deze uitkomst ligt deels besloten in de vorm van de burgerschapsagenda die een faciliterend niet-bindend karakter heeft.

Kwaliteit nog te vaak onder de maat

De evaluatie wijst uit dat er grote onderwijsinhoudelijke verschillen en verschillen zijn in vormgeving van het burgerschapsonderwijs, zowel tussen als binnen de scholen. Ondanks dat de aandacht voor burgerschapsonderwijs is toegenomen, loopt net als in 2016, de kwaliteit van burgerschapsonderwijs sterk uiteen en is deze nog te vaak onder de maat. Het onderzoek concludeert dat de kwaliteit niet structureel is verbeterd. Als een belangrijke reden hiervan wordt gewezen op het vrijblijvende kader rondom burgerschapsonderwijs: er worden te weinig eisen aan scholen en studenten gesteld en mede daardoor wordt een gebrek aan urgentie ervaren. Daarnaast wordt een te grote afhankelijkheid ervaren van gedreven docenten.

Versterking van burgerschapsonderwijs is nodig

Vrijwel alle coördinatoren burgerschap van de scholen en een ruime meerderheid van de docenten vindt dat versterking van burgerschapsonderwijs nodig is, in de vorm van maatregelen binnen de school en

¹² Zie de meegezonden bijlage (1) voor het onderzoeksrapport.

daarbuiten. De scholen hebben in de afgelopen jaren ervaren dat een structurele verbetering van het burgerschapsonderwijs is uitgebleven en ze vinden meer dwingende maatregelen nodig, maar een deel van hen staat ook huiverig tegenover (meer) verplichtingen van buitenaf.

Aanbevelingen

De onderzoekers doen de volgende aanbevelingen aan de beleidsactoren op landelijk niveau:

- Stel hogere eisen aan de kwaliteit van burgerschapsonderwijs in het mbo. Dit is van toepassing op alle niveaus (van studenten tot besturen), op het vlak van visie, curriculum, inspanning van studenten, bekwaamheid van docenten en kwaliteitsborging;
- Formuleer waar het burgerschapsonderwijs in het mbo minimaal aan moet voldoen en formuleer boven deze minimale kwaliteitsnormen uit, wat «goed burgerschapsonderwijs» in het mbo inhoudt;
- Leg meer nadruk op het belang van de derde kwalificatie-opdracht van het mbo, biedt scholen voldoende ondersteuning om aan een meer verplichtend kader te voldoen en onderzoek de mogelijkheid van een financiële impuls voor de scholen.

Kernpunten uit het onderzoek kwaliteitsverbetering LOB en burgerschapsonderwijs

In 2021 is ontwerponderzoek uitgevoerd naar kwaliteitsverbetering van LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo door Oberon.¹³ Daarna is met veel betrokkenen uit de sector in drie ontwikkelgroepen gewerkt aan concrete handvatten voor scholen, teams en docenten. Onder meer is een docentprofiel Burgerschap opgesteld. In deze brief worden de uitkomsten behandeld met betrekking tot het burgerschapsonderwijs, waarbij de volgende kernconclusies worden getrokken:

Burgerschapsonderwijs voldoet niet aan gewenste minimumstandaard

De diversiteit in uitvoering van het burgerschapsonderwijs voldoet vaak niet aan wat gesprekpartners zien als een gewenste minimumstandaard. Mbo-scholen hebben niet altijd voor zichzelf helder welke doelen ze nastreven. Scholen hebben weinig zicht op doelbereik en kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Door de inspanningsverplichting voor studenten, is het niet makkelijk om hun ontwikkeling zichtbaar te maken en objectief te beoordelen. Bijna alle gesprekpartners vinden dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op te veel scholen op dit moment «onder de maat» is. Deze situatie verschilt niet wezenlijk van vijf jaar geleden.

De kern van goed burgerschapsonderwijs

Breed leeft in het mbo-veld de wens tot meer uniformiteit en hogere kwaliteit.

Een structureel aangeboden curriculum, verzorgd door goed opgeleide docenten met hoge verwachtingen van studenten, is de meest effectieve manier om beoogde burgerschapscompetenties te stimuleren bij studenten. Autonomie van besturen en teams vraagt daarbij ten eerste om duidelijke keuzes en heldere sturing vanuit de overheid.

¹³ Zie de meegezonden bijlage (2) voor het onderzoeksrapport.

Kwalificatie-eisen voor burgerschap zijn breed en te open

Het verzorgen van goed burgerschapsonderwijs is op dit moment een maatschappelijke opdracht aan het mbo die niet eenduidig is geformuleerd en waarover instellingen zich niet tot nauwelijks verantwoordden. De huidige opdrachtformulering voor burgerschapsonderwijs zoals beschreven in het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (Ekb WEB) is breed (vier dimensies met bereidheid, vermogen, kennis en inzicht-aspecten en kritische denkvaardigheden) en te open (er worden geen competenties of eindtermen geformuleerd). Een betere meer samenhangende omschrijving en afbakening is nodig om uiteenlopende politieke en maatschappelijke verwachtingen te «managen» en om meer richting te geven aan curricula en toetsing.

Behoeftes aan professionalisering onder docenten burgerschap

In het onderzoek is een representatieve groep mbo-docenten gevraagd naar hun taakverdeling en professionaliseringsbehoefte. Burgerschapsonderwijs wordt doorgaans als apart vak gegeven, waardoor er duidelijke verschillen zijn in ervaren competenties en scholingsbehoeften tussen algemene mbo-docenten, vakdocenten en expertdocenten burgerschap.

Een kleine meerderheid (57%) van de mbo-docenten geeft aan taken op het gebied van burgerschapsonderwijs te hebben. 47% van alle docenten geeft aan zich bekwaam genoeg te voelen om burgerschapstaken uit te voeren, 8% voelt zich hierin niet bekwaam en 38% is neutraal. Tegelijk heeft 40% van alle mbo-docenten behoefte aan scholing op het gebied van burgerschap. Daarbij is het meest behoefte aan scholing over het voeren van gesprekken met studenten over maatschappelijk lastige en/of polariserende onderwerpen. De meeste mbo-docenten hebben op het gebied van burgerschapsonderwijs vooral behoefte aan teamtrainingen, korte cursussen en trainingen en onderlinge vormen van leren.

Concrete handvatten voor versterken bekwaamheid docenten

Zonder goede docenten, met een stevige kennisbasis, is het niet mogelijk om goed burgerschapsonderwijs te geven. Over wat goede docenten burgerschap zijn en hoe beleid daaraan kan bijdragen, verschillen de meningen. Er is behoefte aan heldere, inhoudelijke en afgebakende beschrijvingen van docenttaken en welke competenties nodig zijn voor burgerschapsonderwijs. Het mbo kent op dit moment geen (vakspecifieke) wettelijke bevoegdheidseisen, bijna alle partijen zijn voorstander van het opstellen van *bekwaamheidseisen*. In het onderzoek is daarom met een ontwikkelteam van 16 onderwijsprofessionals gewerkt aan een docentprofiel burgerschapsonderwijs mbo. Deze omschrijving van de ideale docent burgerschapsonderwijs is aanvullend aan de eisen die gelden voor alle docenten in het mbo en gaat specifiek in op de taken, kennis, vaardigheden en houdingen die nodig zijn om burgerschapsvorming en burgerschapsonderwijs in het mbo vorm te geven. Dit profiel heeft een aantal functies:

- het kan als basis dienen voor de werving, selectie en professionalisering van (nieuwe) burgerschapsdocenten;
- het is behulpzaam bij het gesprek over de taakverdeling binnen teams;
- het versterkt het gesprek tussen het mbo, de initiële lerarenopleidingen en het post-initieel nascholingsaanbod op het terrein van burgerschapsonderwijs.

Het onderzoek doet de volgende aanbevelingen op landelijk niveau:

- Formuleer landelijk als wetgever meer specifieke en actuele doelstellingen voor burgerschapsonderwijs in het mbo, om maatschappelijke verwachtingen en verantwoordelijkheden van instellingen en teams uit te lijnen. Stem deze doelen af op (de ontwikkeling van) het burgerschapsonderwijs in het voortgezet onderwijs, met oog voor de eigen functie en positie van het mbo;
- Zet in op de ontwikkeling van relevante vormen van examinering en toetsing in samenhang met de introductie van een resultaatverplichting, die de huidige inspanningsverplichting zou vervangen. Het invoeren van meer uniforme eindtermen en een resultaatverplichting waarbij kennis en vaardigheden worden getoetst, kan voor meer duidelijkheid zorgen onder studenten, docenten en instellingen. Daarnaast kan het scholen een basis bieden voor het monitoren en bijsturen van beleid. Het opstellen van eindtermen/examinering van burgerschapsonderwijs kan tenslotte zorgen voor een beter landelijk beeld van het kennis- en vaardighedeniveau van studenten. Een resultaatverplichting voor burgerschap in het mbo kan op verschillende manieren vorm krijgen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van centrale examinering, instellingsexamens of via andere vormen van beoordelen. De meeste betrokkenen staan overwegend positief tegenover een resultaatverplichting, afhankelijk van de vorm en invulling hiervan. Veruit het meest genoemde voorbeeld voor de vormgeving van een resultaatverplichting is een portfolio, met daarin opdrachten, bewijsstukken en reflectieproducten;
- Zorg daarnaast op instellingsniveau voor verantwoording. Dat kan zowel verticaal (aan RvT en de Inspectie) als horizontaal van karakter zijn (aan externen, medezeggenschap of bijvoorbeeld via ontwikkelgerichte visitaties);
- Ondersteun partijen in het uitvoeren van beleid en ondersteun de opbouw van capaciteit in scholen (faciliteer scholing). Kennisdeling binnen en tussen mbo-instellingen is (breder) een aandachtspunt in het mbo. Zorg daarbij ook voor een zekere regulering op ondersteuning en samenhang tussen de ondersteuning voor het vo en mbo;
- Voer stabiel beleid op meerdere niveaus (wet- en regelgeving, afspraken, stimulering) en laat ruimte voor strategische bijstellingen op basis van onderzoek en evaluatie.

Kernpunten uit de evaluatie van het Kennispunt MBO Burgerschap

Bij afloop van de subsidieperiode is de evaluatie¹⁴ van het Kennispunt MBO Burgerschap samen met het Expertisepunt LOB¹⁵ uitgevoerd door KBA Nijmegen. In deze brief worden de uitkomsten behandeld met betrekking tot het Kennispunt. De subsidie voor het Kennispunt loopt af op 1 juli 2022. De evaluatie van het Kennispunt heeft ten doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie te onderzoeken en te adviseren bij de besluitvorming over de gewenste ondersteuning voor burgerschapsonderwijs in het mbo in de komende jaren.

¹⁴ Zie de meegezonden bijlage (3) voor het onderzoeksrapport.

¹⁵ De uitkomsten van de evaluatie van het Expertisepunt LOB worden betrokken bij de inzet op LOB en studiekeuze in de Werkagenda mbo, die na de zomer aan uw Kamer zal worden gezonden.

Het Kennispunt deelt kennis en ervaring over burgerschapsonderwijs met docenten en scholen. Het Kennispunt begon als het Netwerk burgerschap en is in 2016 doorontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de MBO Raad en met financiering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het Kennispunt ondersteunt mbo-docenten bij het verzorgen van burgerschapsonderwijs, maar is er ook voor beleidsmakers, managers en organisaties die activiteiten verrichten op het gebied van burgerschapsonderwijs. Voor het delen van kennis en ervaring en het werken aan de burgerschapsagenda heeft het Kennispunt activiteiten en hulpmiddelen ontplooid, zoals een website met informatie over wet- en regelgeving, scholing en lesmateriaal, het bieden van praktijkvoorbeelden, het organiseren van studiedagen, en netwerk- en themabijeenkomsten naar behoefte en actualiteit.

Subsidie kan als doeltreffend worden beschouwd

De subsidie kan als doeltreffend worden beschouwd als het gaat om de output van het Kennispunt. De voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en, als dat niet mogelijk was, adequaat vervangen. Beschikbare cijfers wijzen op een sterk groeiend aantal bezoekers van de website en van sociale media van het Kennispunt. Bijeenkomsten worden goed bezocht en positief gewaardeerd. De activiteiten en werkwijze van het Kennispunt oogsten veel waardering binnen en buiten de mbo-scholen.

De vraag naar de doeltreffendheid in termen van effecten (outcome), is lastiger te beantwoorden. Objectieve meting van effecten, uitgedrukt in de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs, is niet mogelijk omdat de invloed van de activiteiten van het Kennispunt hierop niet is te isoleren van andere factoren. In de eerdere evaluatie van de burgerschapsagenda is geconcludeerd dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo niet structureel is verbeterd. Het Kennispunt heeft volgens betrokkenen binnen en buiten de mbo-scholen wel bijgedragen aan het creëren van gunstige randvoorwaarden voor het verbeteren van de kwaliteit van dit onderwijs in de mbo-scholen. De activiteiten gericht op inspireren, kennis delen en professionaliseren hebben duidelijk meerwaarde. Dat dit tot nu toe niet heeft geleid tot een structurele verbetering wordt vooral geweten aan het als te vrijblijvend ervaren beleidskader voor het burgerschapsonderwijs. Een kanttekening bij het bereik van deze activiteiten is dat het vaak de voorlopers onder de docenten zijn, die door het Kennispunt worden bereikt.

Subsidie kan als doelmatig worden beschouwd

Het geheel aan activiteiten van het Kennispunt is binnen de begroting uitgevoerd, en er zijn geen signalen die wijzen op verspilling of onzorgvuldige besteding van middelen. Op basis daarvan concludeert de evaluatie dat het Kennispunt wat betreft output doelmatig heeft gefunctioneerd.

Omdat de effecten van het Kennispunt op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs niet eenduidig zijn vast te stellen, is ook de vraag naar de verhouding tussen opbrengsten en kosten lastig te beantwoorden. Wel blijkt uit het onderzoek dat van de activiteit waar de afgelopen jaren de hoogste kosten mee zijn gemoeid – het ontwikkelen van het instrument voor zelfevaluatie en de daarop gebaseerde gesprekken bij mbo-scholen – ook de grootste impact op de kwaliteit van het onderwijs wordt verwacht. Dit is onder meer omdat het instrument ook scholen en teams bereikt die niet tot de voorlopers op dit gebied behoren en het een impuls kan geven aan het zicht op de kwaliteit en de kwaliteitszorg. In combinatie met de ervaren meerwaarde van de activiteiten en werkwijze van het Kennispunt,

komt het onderzoek daarom tot een positief oordeel over de doelmatigheid van de subsidie op het vlak van outcome.

Advies: verlenging subsidie aan het Kennispunt

De onderzoekers adviseren om de subsidie te verlengen op basis van diverse overwegingen, zoals dat scholen een toegevoegde waarde ervaren van het Kennispunt en er onder hen nog steeds een grote ondersteuningsbehoefte is.

Er zijn een aantal aandachtspunten voor de toekomst. Bijvoorbeeld het advies om de inhoud, organisatie en werkwijze van de ondersteuning expliciet te relateren aan de beleidskoers voor het versterken van burgerschapsonderwijs in de komende jaren, het advies om in te zetten op goede monitoring van zowel de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs als de ondersteuning. Verder moet het Kennispunt een meer proactieve werkwijze innemen, met het oog op aanbodgerichte activiteiten. Dit kan helpen om de achterblijvende mbo-scholen beter te bereiken. Tot slot wordt gelet op de positieve ervaringen die het Kennispunt hiermee in de afgelopen periode heeft opgedaan waarbij de ondersteuning wordt gevoed door wetenschappelijke inzichten, geadviseerd om in de ondersteuningsstructuur een structurele lijn naar onderzoek en wetenschap te waarborgen.

Signalen vanuit de sector

In de afgelopen periode zijn diverse signalen afgegeven vanuit de sector over de staat van het burgerschapsonderwijs in het mbo. Hieronder ga ik in op de uitkomsten van onderzoek van JOBmbo, de inhoud van brieven aan uw Kamer over versterking van het burgerschapsonderwijs van de heren Nieuwelink en Eidhof en van de Werkplaats Burgerschap.

JOB panelonderzoek onder 1.341 studenten

Landelijke studentenvertegenwoordiger JOBmbo stelt dat er te weinig landelijke kaders zijn, waardoor er tussen en binnen scholen grote verschillen zijn in hoe de kwaliteit is en in hoe het burgerschapsonderwijs wordt vormgegeven.

In een recent panelonderzoek¹⁶ van JOBmbo, geeft bijna een derde van de studenten aan meestal niet of zeker niet te weten wat er van hen wordt verwacht bij burgerschap, en bijna de helft geeft aan het nut van burgerschapsonderwijs voor hun toekomst niet (geheel) in te zien. JOBmbo stelt dat het op sommige scholen ontbreekt aan een effectieve, structurele en planmatige aanpak van het burgerschapsonderwijs. Het baart JOBmbo zorgen dat niet iedereen in het mbo dezelfde kansen krijgt om burgerschapsvaardigheden te ontwikkelen. Uit het gemiddelde eindoordeel van studenten blijkt dat nieuwe concrete maatregelen nodig zijn. Studenten geven hun burgerschapsonderwijs gemiddeld een 5.8 en 22% van de studenten vindt het burgerschapsonderwijs (heel) slecht.

JOBmbo stelt tevens dat het percentage studenten dat tevreden is over hun docenten burgerschap te laag is, vooral omdat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs sterk afhangt van de docent. Bijna de helft van de studenten geeft aan dat de docenten (meestal) niet vragen wat zij van hun burgerschapsonderwijs vinden. JOBmbo stelt dat bij een vak waar docenten veel vrijheid krijgen om inhoud en vormgeving te bepalen, het

¹⁶ <https://www.jobmbo.nl/persbericht-mbo-studenten-geven-hun-burgerschapsonderwijs-een-5-8/>.

van extra groot belang is dat om de mening van de student wordt gevraagd.

Brief van de heren Nieuwelink en Eidhof aan uw Kamer

Studenten, docenten, lerarenopleiders en wetenschappers hebben op initiatief van de heren Nieuwelink en Eidhof uw Kamer in 2021 aangeschreven met een oproep.¹⁷ Om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo te verbeteren, wordt voorgesteld om in te zetten op 1) het formuleren van eindtermen met een wettelijke resultaatverplichting van kennis en vaardigheden, 2) een inhoudelijke herijking van het Brondocument, 3) het stellen van nadere eisen aan de professionaliteit van docenten en 4) het stellen van wettelijke eisen aan lesuren burgerschap.

Brief van de Werkplaats Burgerschap aan uw Kamer

In reactie op bovenstaande brief schreef de Werkplaats Democratisering van Kritisch Denken (Werkplaats Burgerschap) uw Kamer aan met de boodschap dat zij de strekking van het pleidooi van Nieuwelink en Eidhof delen voor sterker en kwalitatief beter burgerschapsonderwijs.¹⁸ Zij stellen tevens dat dit moet gebeuren door te werken aan de kwaliteit van docenten en een goede plek voor burgerschapsvaardigheden in het curriculum. Er worden daarbij een aantal kanttekeningen gemaakt, zoals de indruk die de brief van de heren Nieuwelink en Eidhof zou kunnen wekken dat er op het moment van schrijven niet zoveel gebeurt als het gaat om de versterking van burgerschapsonderwijs in het mbo. De Werkplaats stelt dat een herijking van de kwalificatie-eisen nodig is, waarbij het voor een gezonde democratie belangrijk is om het accent te leggen op open en kritisch burgerschapsonderwijs.

Signalen vanuit de Inspectie

De Inspectie uit al geruime tijd zorgen over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs.¹⁹ Ondanks positieve ontwikkelingen, wordt voor de belangrijkste aandachtspunten nog weinig verbetering gezien. Het gaat dan om het kiezen van concrete leerdoelen, een expliciete aanpak en inzicht in resultaten. Succesvolle verwerving van sociale en maatschappelijke competenties is een belangrijke indicatie voor de effectiviteit van burgerschapsonderwijs. Gebrek aan inzicht in leeropbrengsten is niet alleen een probleem, omdat de kwaliteit van onderwijs en de mogelijkheden voor verbetering onduidelijk zijn. Als inzicht ontbreekt in wat studenten hebben geleerd, is ook afstemming op wat nodig is niet goed mogelijk. De Inspectie geeft aan dat bij een gebrek aan (heldere) doelen en eindtermen, er weinig kan worden gezegd over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs, en over op welke wijze studenten zich ontwikkelen.

¹⁷ Eidhof, B. & Nieuwelink, H. (2021). *Burgerschapsonderwijs in het mbo*. Brief aan de leden van de Tweede Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Amsterdam, 14 juni 2021.

¹⁸ Guérin, L. & Van Riet, D. (2021). *Reactie op brief «burgerschapsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs» van Bram Eidhof en Hessel Nieuwelink*, 22 juni 2021.

¹⁹ Inspectie van het Onderwijs (2021) en (2022). *De Staat van het Onderwijs*. Utrecht.