

Verkenning instellingsexamens Burgerschap Onderzoeksrapport

Onderzoek
November 2024 – maart 2025

Samengesteld door:

Margot Mol (Verkenner namens Coöperatie Examens MBO)
04-03-2025

Verkenning instellingsexamens Burgerschap

Onderzoeksrapport



Colofon

Datum

04-03-2025

Auteurs

Margot Mol (Verkenner namens Coöperatie Examens MBO)

Opdrachtgever

Coöperatie Examens MBO

Samenvatting	3
Inleiding	5
Verkenning	5
Methode en uitvoering	5
Respondenten	6
Achtergrondkenmerken	6
Deelvraag 1: Mening over instellingsexamen Burgerschap	6
Deelvraag 2: Inhoud instellingsexamen Burgerschap	7
Deelvraag 3: Omgaan met niveauverschillen	7
Deelvraag 4: Vorm van examen	7
Conclusies en aanbevelingen	9
Deelvraag 1 – Mening over instellingsexamen Burgerschap	9
Deelvraag 2 – Inhoud instellingsexamen Burgerschap	9
Deelvraag 3 – Omgaan met niveauverschillen	9
Deelvraag 4 – Vorm van examen	10
Aanbevelingen	10
Vervolgtraject	10

In het najaar van 2024 heeft er een verkenning plaatsgevonden onder MBO-instellingen en andere stakeholders met betrekking tot een instellingsexamen Burgerschap. Centraal in deze verkenning staat de mening van docenten en beleidsmedewerkers Burgerschap over de inhoud en vorm van een instellingsexamen Burgerschap, met als praktisch doel de behoefte van MBO instellingen in kaart te brengen. Vanuit dit behoefteonderzoek zal een volgende stap gezet worden naar het samenstellen van een expertgroep met als doel het ontwikkelen van een mbo-brede visie op de examinering van Burgerschap. Op basis van deze visie kan vervolgens het basisontwerp examinering Burgerschap ontwikkeld worden. De docenten en beleidsmedewerkers zijn bevraagd over hun visie op een instellingsexamen, de inhoud van een instellingsexamen, het omgaan met niveauverschillen en de mogelijke examenvorm. Het onderzoek is uitgevoerd onder meer dan 60 docenten en beleidsmedewerkers, verbonden aan 30 mbo-instellingen. De docenten zijn bevraagd door middel van interviews die vooral online maar ook op locatie hebben plaatsgevonden. Per onderdeel kan het volgende geconcludeerd worden:

1	Mening over een instellingsexamen Burgerschap De docenten en beleidsmedewerkers zijn unaniem positief over de huidige ontwikkelingen en onderschrijven het belang van burgerschap voor MBO studenten. De omschakeling van een inspanningsverplichting naar resultaatverplichting zal een boost geven aan de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs, versterkt de positie van docenten Burgerschap en stimuleert om burgerschap nog meer te verankeren in de algemene visie van de instellingen.
2	Inhoud instellingsexamen Burgerschap De docenten zijn het er unaniem over eens dat het in een instellingsexamen Burgerschap niet zou moeten gaan over het meten van houding en gedrag. Sommige geïnterviewden vinden dat een instellingsexamen Burgerschap alleen zou moeten bestaan uit een kennistoets, anderen uit een portfolio waarin de student bewijzen verzamelt. De meeste instellingen zien het liefst een combinatie van beide en geven aan dat de nadruk zou moeten liggen op het in kaart brengen van de ontwikkeling van studenten op het gebied van kennis en vaardigheden. Duidelijk is dat er nog geen gedeeld beeld is van het doel van een instellingsexamen (nl niet het in kaart brengen van een ontwikkeling, maar het meten van kennis en vaardigheden) en wat een portfolio-examen precies inhoudt.
3	Omgaan met niveauverschillen Het merendeel van de ondervraagden is van mening dat de examens moeten aansluiten bij het werk- en denkniveau van de studenten en zouden daarmee graag zien dat er gedifferentieerd wordt, bijvoorbeeld niveau 2 enerzijds, en 3-4 anderzijds. Hiermee gepaard gaat de discussie of Burgerschap afgerond kan worden of dat het vak gedurende de gehele opleiding een rol moet houden, ook bij doorstroom naar een hoger niveau.
4	Examenvorm Alle respondenten zouden willen werken binnen een digitale examenomgeving waarbij bij voorkeur een koppeling gemaakt kan worden met de eigen systemen. Meerdere docenten hebben hun zorgen geuit over het gebruik van AI en over de tijdsinvestering die nodig is voor de beoordeling van examenproducten. Een koppeling met andere vakken of met de stage wordt door meerdere instellingen als wenselijk genoemd.

Aan het eind van dit rapport zijn aanbevelingen opgenomen per deelvraag. Op basis van de

bevindingen uit dit onderzoek is er alle reden om de volgende stap te zetten en over te gaan op het aanstellen van een expertgroep die het basisontwerp voor het instellingsexamen Burgerschap verder gaat uitwerken.



Inleiding

In opdracht van het ministerie van OCW heeft in het voorjaar van 2023 een Expertgroep van docenten, lerarenopleiders en onderzoekers een adviesrapport opgesteld getiteld 'Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving - Herijking kwalificatie-eisen burgerschapsonderwijs mbo'. In dit adviesrapport wordt geadviseerd de burgerschapsopdracht aan te scherpen, over te gaan op een resultaatverplichting in plaats van een inspanningsverplichting én schrijft de Expertgroep twintig kwalificatie-eisen voor burgerschapsonderwijs verdeeld over vier thema's.

OCW heeft alle adviezen uit het rapport overgenomen en in april 2024 maakte minister Dijkgraaf via een brief aan de Tweede Kamer bekend op welke wijze de Aanpak basisvaardigheden in het MBO vorm krijgt. Eén van de maatregelen is een instellingsexamen voor burgerschap, dat in augustus 2026 verplicht zal worden. Het examen wordt van meet af aan gepositioneerd als een portfolio-examen, maar de vorm staat vrij.

In het najaar van 2024 is er een werkgroep gestart vanuit het Expertisecentrum Burgerschap met als doel een Handreiking Burgerschap op te leveren waarin een vertaalslag wordt gemaakt van de kwalificatie-eisen uit het adviesrapport naar tools om het burgerschapsonderwijs vorm te geven. Vooruitlopend op de definitieve besluitvorming besloot de Coöperatie Examens MBO om in het najaar van 2024 via een verkennend onderzoek de meningen van het veld ten aanzien van een instellingsexamen Burgerschap in kaart te brengen. Naast gesprekken met diverse stakeholders is gepeild of de scholen net als bij Rekenen weer gezamenlijk willen zorgen voor kwalitatief hoogwaardige examens om te komen tot een instellingsexamen dat voldoet aan de wensen van het veld.

In deze rapportage worden de resultaten van deze verkenning in beeld gebracht. Het belangrijkste doel van dit onderzoek is: inzicht krijgen in de behoeften en wensen van instellingen over een instellingsexamen Burgerschap. Dit vormt een eerste stap in de totstandkoming van examens die zo goed mogelijk aansluiten bij de doelgroep, een doelgroep met veel variëteit.

Verkenning

Het belang van burgerschapsonderwijs in het mbo was al helder en dat belang wordt nu versterkt door de verplichting van een examen Burgerschap in het MBO dat meetelt voor diplomering. De vraag is echter hoe een instellingsexamen Burgerschap eruit zou moeten komen te zien. De hieronder beschreven verkenning richt zich op de mening van mbo-docenten en beleidsmedewerkers over een instellingsexamen Burgerschap.

Verkenkende vraag

Wat is de mening van mbo-docenten en beleidsmedewerkers over de inhoud en vorm van een instellingsexamen Burgerschap? Om een goed beeld te krijgen is 'mening' gesplitst in de mening over de volgende aspecten, die elk een deelvraag vormen.

1. Wat is de algemene mening van de mbo-docenten en beleidsmedewerkers over een instellingsexamen voor Burgerschap?
2. Wat moet er getoetst worden in een instellingsexamen Burgerschap?
3. Moet er per exameninstrument één examen komen of moeten de examens aansluiten bij het werk- en denkniveau van de studenten, bijvoorbeeld niveau 2 enerzijds en niveau 3-4 anderzijds?
4. Welke vorm zou een instellingsexamen Burgerschap moeten hebben?

Methode en uitvoering

Onderzoekspopulatie

Via diverse kanalen zijn diverse stakeholders, docenten en beleidsmedewerkers Burgerschap in het MBO uitgenodigd om mee te doen aan dit onderzoek. Er was veel animo en gesprekken konden gemakkelijk gepland worden. De interviews hebben zowel op locatie als online plaats gevonden. De

gesprekken met de docenten en beleidsmedewerkers vonden plaats aan de hand van semi-geleide interviews waarbij ook veel ruimte was voor eigen inbreng van de geïnterviewden. Na een korte introductie over het doel van het gesprek werd eerst gevraagd naar de huidige situatie van het burgerschapsonderwijs op de betreffende instelling. Vaak werd hier al een duidelijk beeld geschetst. Aan het eind van het gesprek konden de docenten hun bereidheid aangeven om mee te werken aan een vervolg.

De gesprekken met de stakeholders waren minder voorgestructureerd en waren vooral bedoeld om kennis te maken en informatie uit te wisselen.

Respondenten

In totaal zijn ruim 60 docenten en beleidsmedewerkers bevraagd die verbonden zijn aan 30 verschillende mbo-instellingen, zowel ROC's als Beroepscolleges. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met het Ministerie van OCW, de MBO Raad, de BV MBO, onderzoekers, practoraten en lectoraten.

Resultaten uit verkenning

Achtergrondkenmerken

Wat uit vrijwel alle gesprekken duidelijk naar voren kwam is dat er ook binnen de instellingen grote verschillen zijn in de manier waarop vorm gegeven wordt aan burgerschapsonderwijs. Daar waar op de ene school het vak Burgerschap gedurende 6 maanden 1 uur per week gegeven wordt door een docent die Burgerschap erbij doet, wordt Burgerschap op andere scholen gezien als de basis van de gehele opleiding en een gedeelde verantwoordelijkheid van de gehele school. Over het algemeen zijn de docenten en beleidsmedewerkers erg blij met het feit dat er meer gewicht gegeven wordt aan burgerschapsonderwijs, maar is de wijze waarop nu al vormgegeven wordt aan de nieuwe kwalificatie-eisen erg verschillend. Sommige scholen geven aan de besluitvorming eerst af te wachten, andere scholen zijn voortvarend aan de slag met het omvormen van het onderwijs en in een enkel geval ook met het nadenken over het instellingsexamen. Deze al dan niet afwachtende houding hangt vaak ook samen met de houding van het management ten opzichte van de op handen staande veranderingen. Veel geïnterviewden geven aan dat Burgerschap een sluitpost is (of lang is geweest) binnen de instelling.

Deelvraag 1: Mening over instellingsexamen Burgerschap

De meningen over een instellingsexamen zijn in detail wel verdeeld, maar over het algemeen wordt de ontwikkeling van een inspanningsverplichting naar een resultaatverplichting voor Burgerschap als erg positief ervaren. Hierbij wordt de duidelijke versterking van het burgerschapsonderwijs genoemd en het belang van de professionaliseringsslag die nu moet plaatsvinden. Veel geïnterviewden spreken de hoop en wens uit dat Burgerschap door deze hervorming als een gezamenlijke opdracht wordt gezien door de instelling en dat Burgerschap gedurende de gehele opleiding een rol moet krijgen. Wel wordt vaak genoemd dat het belangrijk is dat enkel kennis en vaardigheden onderdeel uit zouden moeten maken van de examinering, en dat studenten niet beoordeeld zouden moeten worden op houding en gedrag.

Er is grote behoefte aan duidelijkheid over enkele zaken met betrekking tot het instellingsexamen, waarbij de meest genoemde dilemma's zijn:

- Differentiatie: Binnen de kwalificatie-eisen wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende niveaus. Dit feit werd veelvuldig genoemd en men pleit ervoor om voor het instellingsexamen wel degelijk onderscheid te maken en de examens aan te laten sluiten bij

het werk- en denkniveau van de studenten, bijvoorbeeld niveau 2 enerzijds en niveau 3-4 anderzijds.

- Doorstroom: instellingen willen graag duidelijkheid over de vraag wanneer en hoe het vak Burgerschap afgesloten kan worden. Kan er bijvoorbeeld bij doorstroom van niveau 3 naar niveau 4 vrijstelling verleend worden? Is het aan de school om hier beleid op te maken, of wordt dit een wettelijk besluit? Hiermee samenhangend speelt de vraag of Burgerschap afgesloten wordt met een cijfer/ovg, of met voldaan/niet voldaan. En kan er gecompenseerd worden tussen de basisvaardigheden, oftewel: kan een onvoldoende voor Burgerschap gecompenseerd worden met een voldoende voor Rekenen en Nederlands? Voor wat betreft de afsluiting wordt door veel geïnterviewden benadrukt dat het bij Burgerschap zou moeten gaan om het in kaart brengen van de ontwikkeling van vaardigheden en niet om de 'mate van goed burger zijn'.

Deelvraag 2: Inhoud instellingsexamen Burgerschap

De geïnterviewden noemen unaniem dat het bij het meten van Burgerschap niet moet gaan over houding en gedrag, maar enkel over kennis en vaardigheden. Daar waar de één kennis echter als ondergeschikt ziet en dit niet specifiek wil examineren, ziet de ander kennis juist als belangrijkste onderdeel van Burgerschap en zou het examen alleen uit het toetsen van kennis willen laten bestaan. Het merendeel zou voor een instellingsexamen Burgerschap echter beide onderdelen willen meten: kennis middels een theorie toets en vaardigheden middels een portfolio.

Deelvraag 3: Omgaan met niveauverschillen

In het adviesrapport wordt expliciet benoemd dat het onwenselijk is om voor burgerschapsonderwijs wettelijk gedifferentieerde beheersingsniveaus voor te schrijven, vanuit de gedachte dat elke student in gelijke mate burger is. Wel wordt benoemd dat de thema's uitgewerkt kunnen worden naar verschillende niveaus, opleidingslengtes of eventueel sectoren. Veel geïnterviewden zien de vrijheid om als instelling vorm te geven aan het burgerschapsonderwijs als een groot goed, maar zouden wel graag duidelijke landelijke eisen willen zien voor de verschillende niveaus. Het merendeel zou de instellingsexamens willen laten aansluiten bij het werk- en denkniveau en gaf expliciet aan onderscheid te willen maken tussen niveau 2 enerzijds en niveau 3-4 anderzijds. Velen noemen ook dat BBL-studenten als een aparte groep moeten worden gezien.

Deelvraag 4: Vorm van examen

Hoe een instellingsexamen voor Burgerschap er ook uit gaat zien, duidelijk is dat het volgens de geïnterviewden een digitaal examen zou moeten worden. Veelvuldig wordt naast een digitale kennistoets een digitaal portfolio genoemd waarin elke denkbare vorm van een product opgenomen zou moeten kunnen worden. Er bestaat een duidelijke wens dat er een koppeling gemaakt zou moeten kunnen worden tussen het afnamesysteem en de eigen systemen. Wanneer gesproken wordt over een portfolio, komt ook de beoordeling van de producten ter sprake. Meerdere docenten hebben hun zorgen geuit over de tijdsinvestering die nodig is voor de beoordeling van examenproducten. Een enkeling noemt dat een portfolio dan wel de meest geschikte vorm zou zijn voor een instellingsexamen Burgerschap, maar dat dit volstrekt onrealistisch is gezien het grote aantal studentenproducten dat door één docent beoordeeld zou moeten worden. Docenten die de beoordeling niet als problematisch zien lijken zich niet altijd bewust van de eisen waaraan een portfolio zou moeten voldoen wanneer dit ingezet wordt als een instellingsexamen. Meerdere docenten noemen de mogelijkheid en in een enkel geval ook de wens om binnen één product zowel burgerschapsvaardigheden als vaardigheden van andere vakken te meten, zoals bijvoorbeeld Nederlands. Ook zou de koppeling gelegd moeten kunnen worden met producten die voor de stage opgeleverd moeten worden.

Er wordt zeer verschillend gedacht over het gebruik van AI door studenten. Daar waar de één graag een afnamesysteem zou zien waar studenten alleen afgeschermd zouden kunnen werken aan examenproducten, vindt de ander de inzet van AI geen enkel probleem zolang de student dit maar kritisch gebruikt en als hulpmiddel inzet om zich te scherpen. Meerdere malen wordt een Criterium Gericht Interview (CGI) genoemd als onderdeel van de examinering waarin de student onder andere bevraagd wordt over de authenticiteit van zijn of haar producten, hoewel men zich ook beseft dat dit weer extra tijd kost.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de verkenning onder de docenten en beleidsmedewerkers kunnen we concluderen dat er, naast het feit dat eigenlijk iedereen blij is met de huidige ontwikkelingen, men vooral bezig is met wat de nieuwe kwalificatie-eisen betekenen voor de inrichting van het onderwijs. Over een instellingsexamen is nog weinig nagedacht en wanneer gesproken wordt over een portfolio wordt duidelijk dat velen nog geen onderscheid maken tussen een regulier portfolio en een examen portfolio. Per deelvraag komen we tot de volgende bevindingen met bijbehorende aandachtspunten die relevant zijn voor het vervolgtraject.

Deelvraag 1 – Mening over instellingsexamen Burgerschap

De hamvraag voor veel geïnterviewden is: hoe kun je Burgerschap meten? Het zou volgens hen moeten gaan om het in kaart brengen van de ontwikkeling die een student doormaakt op het gebied van burgerschapsvaardigheden en niet om de 'mate van goed burger zijn'. Om een ontwikkeling zichtbaar te maken zijn echter verschillende meetmomenten nodig. Bij een instellingsexamen Burgerschap gaat het niet om het in kaart brengen van een ontwikkeling maar om een afsluitend examen waarbij de student moet aantonen in welke mate hij bepaalde kennis en/of competenties beheerst. Het doel van een instellingsexamen lijkt nog niet bij iedereen duidelijk.

Deelvraag 2 – Inhoud instellingsexamen Burgerschap

Wanneer de wens van de geïnterviewden gevolgd wordt en er een instellingsexamen Burgerschap ontwikkeld wordt waarin de keuze gemaakt kan worden voor een kennis examen, een portfolio-examen of een combinatie van deze twee, dan zijn dit de aandachtspunten:

- *Zorg voor een afbakening van onderwerpen, oftewel: wat toets je wel en wat toets je niet;*
- *Bepaal welke taxonomie het meest passend is bij een instellingsexamen Burgerschap;*
- *Bepaal of er keuzemogelijkheden mogen bestaan;*
- *Zorg voor de juiste randvoorwaarden die validiteit, betrouwbaarheid, objectiviteit en transparantie garanderen;*
- *Bepaal uit hoeveel delen het examen mag bestaan;*
- *Bepaal de wegingsfactor bij een combinatie van een kennis- en portfolio-examen;*
- *Bepaal hoe het examen wordt afgesloten: met een cijfer, met onvoldoende - voldoende - goed, met voldaan - niet voldaan.*

Deelvraag 3 – Omgaan met niveauverschillen

Het merendeel van de ondervraagden is van mening dat de examens aan moeten sluiten bij het werk- en denkniveau van de studenten. De verwachting is dat in de wet vastgelegd zal gaan worden hoe het vak Burgerschap afgesloten wordt en of er een vrijstelling komt wanneer een student doorstroomt naar een hoger niveau. Daarnaast zijn in het kader van differentiatie de volgende zaken van belang:

- *Bepaal of er één en hetzelfde examen moet komen voor alle studenten, of dat de examens moeten aansluiten bij het werk- en denkniveau. Bepaal ook of hierbij onderscheid gemaakt moet worden tussen een kennis- en een portfolio-examen;*
- *Maak keuzes betreffend het aantal en type onderwerpen, type vaardigheden, eisen op het gebied van inhoud en taal etc;*
- *Bepaal hoe het instellingsexamen eruit moet zien voor BBL-studenten.*

Deelvraag 4 – Vorm van examen

Alle geïnterviewden kiezen voor een digitale examenomgeving met als voorwaarde dat alle mogelijke vormen van producten hierin gehangen kunnen worden. Hierbij is het volgende van belang:

- *Bepaal hoe er omgegaan moet worden met het gebruik van AI.*
- *Bepaal of er een mogelijkheid moet zijn om verschillende vakken met elkaar te combineren en zo ja, of hierbij rekening gehouden moet worden voor wat betreft de afnamesoftware.*
- *Bepaal welke type producten de portfolio-omgeving moet ondersteunen.*
- *Bepaal of een portfolio-examen afgesloten moet worden met een CGI.*

Aanbevelingen

De resultaten van het onderzoek geven alle aanleiding om de volgende stap te zetten. Er is veel draagvlak voor het gezamenlijk ontwikkelen van een instellingsexamen en velen hebben het vertrouwen in de Coöperatie uitgesproken. Men is zich ervan bewust dat het maken van goede examens expertise en veel tijd vergt. Na de verkennende fase kan er dan ook overgegaan worden op het aanstellen van een expertgroep die het basisontwerp voor het instellingsexamen Burgerschap verder gaat uitwerken.

Vervoltraject

Na de verkennende fase is er een 'Expertgroep Instellingsexamen Burgerschap MBO' ingesteld die de visie op het instellingsexamen verder gaat uitwerken en het basisontwerp gaat ontwikkelen. De expertgroep levert in gezamenlijkheid de gevraagde producten op en werkt samen met de Expertgroep Onderwijs Burgerschap van de MBO Raad. De expertgroep bestaat uit 8-10 leden en vertegenwoordigt het gehele mbo: de ROC's, de beroepscolleges en de diverse gremia. Naast de expertgroep komt er ook een klankbordgroep. De klankbordgroep geeft feedback en/of advies op de voorstellen van de expertgroep.

Het beoogde vervoltraject wordt hieronder in fases weergegeven:

Wat	Doel	Wie	Wens
Afsluitende brede online bijeenkomst (veldraadpleging)	Wensen en aandachtspunten (verder) in kaart brengen	Docenten en beleidsmedewerkers JOB MBO studenten	18 maart '25
Werkgroep examinering en klankbordgroep	Bespreken dilemma's Opleveren visie examinering met daarin de uitgangspunten voor het basisontwerp	Docenten, onderzoeker/practor, lid examencommissie, lid schrijfgroep Handreiking, toetsdeskundigen CEM	Q1-2 '25
Ontwikkelen basisontwerp instellingsexamen	Examendoelstellingen en -eisen per doelgroep/niveau, toetsmatrijs, beoordeling etc	Expertgroep	Q2-3 '25
Ontwikkelen voorbeeldexamens		Expertgroep	Q3 '25
Ontwikkelen instellingsexamens		CEM mbv MBO	