

## Amsterdam University of Applied Sciences

### Burgerschapsonderwijs en maatschappijleer

*betekenis, wetgeving en onderzoek*

Nieuwelink, Hessel

#### Publication date

2019

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Handboek vakdidactiek maatschappijleer

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Nieuwelink, H. (2019). Burgerschapsonderwijs en maatschappijleer: betekenis, wetgeving en onderzoek. In R. van den Boom (Ed.), *Handboek vakdidactiek maatschappijleer* (pp. 71-98). ProDemos.

[https://www.researchgate.net/publication/338066756\\_Burgerschapsonderwijs\\_en\\_maatschappijleer\\_Betekenis\\_wetgeving\\_en\\_onderzoek?\\_sg=tw7YepAoj1VTQwDauSMxMIM2ZAISINU5SEAtY3Y29nqOzYQug\\_4p\\_bmwnLN1IZxMxgDJ1ipjSlvEicnTP-5PnRDtNLdh4nol8LVT\\_1b-.NoPH\\_WYZ0IAqmOfQGqBCOF5Kvuwd3LtEYDQwbnFFELfbL66yRivhAc3VA5DkOsQf5t3cpV1n3ECTy-5S3\\_C8LQ](https://www.researchgate.net/publication/338066756_Burgerschapsonderwijs_en_maatschappijleer_Betekenis_wetgeving_en_onderzoek?_sg=tw7YepAoj1VTQwDauSMxMIM2ZAISINU5SEAtY3Y29nqOzYQug_4p_bmwnLN1IZxMxgDJ1ipjSlvEicnTP-5PnRDtNLdh4nol8LVT_1b-.NoPH_WYZ0IAqmOfQGqBCOF5Kvuwd3LtEYDQwbnFFELfbL66yRivhAc3VA5DkOsQf5t3cpV1n3ECTy-5S3_C8LQ)

#### General rights

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

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library:

<https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/338066756>

# Burgerschapsonderwijs en maatschappijleer: Betekenis, wetgeving en onderzoek

Chapter · September 2019

---

CITATIONS

0

READS

91

1 author:



[Hessel Nieuwelink](#)

Amsterdam University of Applied Sciences/Centre for Applied Research on Education

16 PUBLICATIONS 47 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Dissertation: Becoming a Democratic Citizen [View project](#)



Practice oriented review study on citizenship and civic education [View project](#)

### Hoofdstuk 3. Burgerschapsonderwijs en maatschappijleer: betekenis, wetgeving en onderzoek

Hessel Nieuwelink

Nieuwelink, H. (2019). Burgerschapsonderwijs en maatschappijleer: betekenis, wetgeving en onderzoek. Rob van den Boorn (red.), *Handboek vakdidactiek maatschappijleer*. Den Haag: ProDemos.

Graag niet verspreiden zonder toestemming

De Nederlandse samenleving wordt in het begin van de eenentwintigste eeuw gekenmerkt door grote maatschappelijke veranderingen, zoals globalisering, individualisering, toenemende pluriformiteit en technologisering. Deze veranderingen bieden kansen, maar leiden bij velen ook tot onzekerheden. Ze vormen tevens de basis van de maatschappelijke polarisering en sociaaleconomische ongelijkheid, die sinds het begin van de jaren nul in Nederland en in andere delen van Europa zijn toegenomen. Eén van de reacties op de toegenomen spanningen is dat de roep luider is geworden om jongeren in het onderwijs te laten leren met deze spanningen om te gaan. Wat jongeren dan precies moeten leren, wordt nogal verschillend ingevuld. Sommige politici en opinieleiders menen dat jongeren vooral moeten leren over ‘de’ Nederlandse cultuur, tradities en geschiedenis. CDA-voorman Sybrand Buma meent dat jongeren het volkslied moeten kennen en moeten zingen op school als uiting van de Nederlandse identiteit. Hij stelde dat: ‘De tradities die we hebben moeten we meer expliciet maken. [...] In een samenleving die heel erg multicultureel is geworden. [...] We hebben toch een Néederlandse samenleving waarin je integreert? Een aantal dingen dat inderdaad vanzelfsprekend wás, blijkt dat niet meer te zijn’ (De Winther & Witteman, 2017). Ook PVV-Kamerlid Harm Beertema meent dat het onderwijs niet vrijblijvend moet zijn maar zich moet richten op ‘cultuuroverdracht, assimilatie en emancipatie, gebaseerd op de gedeelde Nederlandse identiteit, tradities en normen, op de Nederlandse geschiedenis en de joods-christelijke-humanistische waarden, die bepalend zijn voor onze Nederlandse samenleving’ (Beertema, 2018). PvdA-Kamerlid Kirsten van den Hul heeft een andere benadering. Zij vindt dat het bij burgerschapsonderwijs (ook) over emancipatie en seksuele weerbaarheid zou moeten gaan. Zij stelde in een motie: ‘dat er voor scholen een taak rust bij opvoeding van jongeren inzake seksuele weerbaarheid en seksuele diversiteit’ (Van den Hul, 2017).

Ook buiten de politiek bestaan er allerlei opvattingen over de vraag waar burgerschapsonderwijs over zou moeten gaan. Hoogleraar James Kennedy formuleerde in een column weer een andere nadruk. Hij stelt dat in het Nederlandse beleid rondom dit thema veel te

veel nadruk ligt op sociale samenhang. ‘Voor mij gaat burgerschap vooral om het motiveren van leerlingen om de samenleving iets beter te maken dan ze nu is. [Nu is er teveel] een behoudzuchtige poging om de vrede te bewaren door “respect” te beklemtonen’ (Kennedy, 2018). In een ingezonden stuk in *Trouw* geeft een leerkracht aan dat het bij burgerschapsonderwijs niet om een ‘uurtje democratiekennis’ zou moeten gaan. ‘Democratie is een praktijk. Je leert het door eraan mee te doen. Kinderen leren verantwoordelijkheid te dragen als ze verantwoordelijkheid krijgen. Niet als een simpel lesprogramma dat leerkrachten en docenten aan hun leerlingen moeten opleggen, maar als een geleefde praktijk’ (Varkevisser, 2018).

Kortom, er bestaan nogal verschillende opvattingen over wat precies het doel zou moeten zijn bij burgerschapsonderwijs en er zijn ook diverse opvattingen over wat effectieve manieren zijn om het burgerschap van leerlingen te stimuleren. Hoewel dit idee voor meer aandacht aan burgerschapsonderwijs niet nieuw is - onderwijs heeft vrijwel altijd de taak gehad om een bijdrage te leveren aan burgerschap - is de roep er om de afgelopen jaren weer sterker geworden (Eidhof, 2018; Onderwijsinspectie, 2017; Onderwijsraad, 2012, 2018).

Juist maatschappijleer kan bij burgerschapsonderwijs in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een belangrijke rol vervullen. De basis van het vak ligt in de burgerschapsopdracht en alle inhoudelijke thema’s van maatschappijleer zijn direct verbonden met burgerschap van leerlingen en studenten. In dit hoofdstuk wordt een aantal vragen beantwoord:

- Wat betekent burgerschap en welke benaderingen bestaan er?
- Welke argumenten worden er gebruikt om burgerschap een plek te geven in het onderwijs en welke (wettelijke) positie heeft burgerschap in het Nederlandse onderwijs?
- Welke kennis bestaat er over het burgerschap van jongeren?
- Wat zijn de mogelijkheden om daar via onderwijs en maatschappijleer aan bij te dragen?

Dit hoofdstuk start met een bespreking van de betekenis die aan burgerschap gegeven wordt. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de argumenten die gegeven worden voor het aandacht besteden aan een rol voor onderwijs bij het stimuleren van burgerschap van jongeren. Daarna wordt gekeken naar de wettelijke vereisten die bestaan voor burgerschapsonderwijs en de plek van burgerschap bij maatschappijleer. De volgende paragrafen gaan over empirisch onderzoek naar burgerschap van jongeren, wat we weten over de effectiviteit van onderwijs en de stand van zaken met praktijken van burgerschapsonderwijs in Nederland. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het bespreken van wetenschappelijke inzichten over burgerschap en burgerschapsonderwijs. De vertaling hiervan naar vakdidactische richtlijnen wordt in hoofdstuk 12 gemaakt.

### 1. *Betekenis van burgerschap*

Burgerschap kent verschillende invullingen, zowel in de wetenschap als in de onderwijspraktijk. Kenmerkend voor het (Nederlandse) onderwijs is dat het voor leraren en schoolleiders niet altijd duidelijk is wat burgerschap betekent. De visies van scholen zijn vaak heel breed en weinig onderscheidend. Ze lijken vaak sterk op elkaar en het is niet duidelijk wat wel en wat niet onder burgerschap wordt verstaan. Vaak worden zaken genoemd die de kern van burgerschap raken. Maar dat is lang niet altijd het geval. Veel leraren geven aan moeite te hebben met begrijpen waar burgerschap nu precies over gaat (Onderwijsraad, 2017). Soms is het zo dat activiteiten genoemd worden die eigenlijk niet *primair* met burgerschap te maken hebben. Zo zijn er leraren die vinden dat zij met burgerschap bezig zijn als zij antipestbeleid vormgeven of leerlingen leren dat zij aardig voor elkaar moeten zijn of moeten leren zich aan de regels te houden. Dit zijn zaken die natuurlijk belangrijk zijn en waar met een beetje goede wil ook over gezegd kan worden dat het verwant is aan burgerschap, want het gaat over hoe je (niet) wilt dat mensen zich tot elkaar verhouden. Maar echte burgerschapsactiviteiten zijn het niet, omdat het niet direct gaat over *maatschappelijke* vraagstukken. Een ander kenmerk van de manieren waarop burgerschapsonderwijs vorm krijgt, is dat er nadruk gelegd wordt op één aspect. Leraren vinden bijvoorbeeld dat leerlingen vooral moeten leren om tradities en instituties te kennen, terwijl andere leraren aangeven dat leerlingen moeten leren de samenleving kritisch te benaderen. Weer anderen vinden dat leerlingen vooral zelf keuzes moeten leren maken. Op zichzelf zijn dit allemaal redelijke doelen voor burgerschapsonderwijs, maar telkens laat het slechts een kant van de medaille zien, terwijl burgerschap nu juist gaat over het leren omgaan met waarden die op gespannen voet met elkaar kunnen staan, zoals kritisch denken en aanpassen of gemeenschapszin en individualiteit (Westheimer & Kahne, 2004; Leenders et al., 2009; Nieuwelink, 2018).

#### 1.1 *Omstreden begrip maar gedeelde kern*

Veelal wordt aangegeven dat burgerschap een omstreden begrip is omdat er nogal verschillend over gedacht wordt waar het bij burgerschap over zou moeten gaan. Dat is begrijpelijk, want er bestaan sterk uiteenlopende benaderingen wat burgerschap betekent. Diverse onderzoekers hebben laten zien dat leraren, jongeren of burgers in algemene zin op zeer verschillende manieren naar burgerschap kijken. Onderzoekers komen vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines tot indelingen van benaderingen op burgerschap(svorming). Vanuit de politieke filosofie bespreekt Herman van Gunsteren (1998) verschillende benaderingen van burgerschap. In klassieke politiek-filosofische discussies over het begrip is er een tegenstelling tussen denkers die de nadruk leggen op individualiteit en denkers die de nadruk leggen op gemeenschappelijkheid (Miller, 2010; Kymlicka,

2002). Tot de eerste stroming behoren *liberalen*, die menen dat burgers uiteindelijk zelf moeten bepalen wie zij zijn, wat zij belangrijk en waardevol vinden en tot welke gemeenschappen zij willen behoren. Mensen zijn autonome wezens die hun eigen keuzes moeten kunnen maken en daarin moeten zij niet belemmerd worden. Tot de tweede stroming behoren *communitaristen*, die menen dat mensen per definitie onderdeel van gemeenschappen uitmaken en dat mensen als gevolg van lidmaatschap van deze gemeenschappen een moreel kader kunnen ontwikkelen. Communitaristen zijn er in allerlei soorten. Er zijn conservatieven die nadruk leggen op discipline, tradities en het in stand houden van bestaande structuren en er zijn progressieve communitaristen die menen dat gemeenschappen burgers gelijke kansen moeten geven en dat de nadruk moet liggen op emancipatie. Een bijzondere type communitaristen zijn *republikeinen*. Zij leggen nadruk op participatie binnen het politieke domein en zien deelname daaraan als het belangrijkste onderdeel van burger-zijn.

Deze verschillende benaderingen van burgerschap staan redelijk ver af van manieren waarop leraren naar burgerschapsonderwijs kijken. In het verlengde van deze politiek-filosofische burgerschapsbenaderingen zijn er ook benaderingen geconstrueerd op basis van opvattingen van leraren en onderwijsprogramma's en deze komen tot vergelijkbare indelingen. Onderwijskundige Wiel Veugelers (2000; Leenders, Veugelers & De Kat, 2009) laat zien hoe docenten denken over burgerschapsvorming. Er zijn docenten die nadruk leggen op autonomie en discipline (individualistisch burgerschap), docenten die nadruk leggen op sociale betrokkenheid en discipline (aanpassingsgericht burgerschap) en docenten die nadruk leggen op autonomie en sociale betrokkenheid (kritisch-democratisch burgerschap). Politicologen Joël Westheimer en Joseph Kahne (2004) hebben programma's voor burgerschapsonderwijs in de VS geanalyseerd en gekeken wat het doel van het programma was. Zij maken een clustering van drie typen programma's. Ten eerste zien zij programma's die benadrukken dat leerlingen leren zich te houden aan normen en aan de wet en leren te participeren in activiteiten ('personally responsible citizen'). Daarnaast vinden zij programma's waarin leerlingen leren actief te zijn binnen hun gemeenschap en activiteiten te organiseren voor de gemeenschap ('participatory citizen'). Ten derde vinden zij programma's waarin leerlingen leren nadenken over structuren die maatschappelijke onrechtvaardigheden veroorzaken ('justice oriented citizen'). De verschillende soorten doelen door Westheimer en Kahne gevonden zijn, stemmen (gedeeltelijk) overeen met de indelingen die Van Gunsteren en Veugelers hebben besproken.

Burgerschap lijkt vooral een begrip te zijn waarover grote verschillen van mening bestaan. Omdat de verschillende invullingen veel nadruk hebben gekregen in het debat over burgerschapsonderwijs, lijkt het ook effect te hebben gehad op hoe scholen ernaar kijken.

Burgerschap is in de beelden van sommige docenten vooral een normatief concept en verbonden met allerlei ‘vormingsvragen’. Burgerschapsonderwijs zou leerlingen daarmee erg sturen in hun ontwikkeling, terwijl niet alle onderdelen altijd zo moreel gepolariseerd zijn, zie hieronder (bijvoorbeeld Eidhof, 2018; Nieuwelink, 2018). Ook lijkt het erop dat het gepolariseerde debat tot een soort *deadlock* heeft geleid. Niet alle docenten zijn eraan gewend dat lesstof bediscussieerbaar is. Binnen de sociale wetenschap en de geesteswetenschap is een fundamenteel uitgangspunt dat er altijd diverse theorieën en verklaringen bestaan voor gedragingen en vraagstukken. Dit idee wordt niet altijd door alle docenten begrepen. Sommige docenten (en ook hun leerlingen) zijn gewend in goede en foute antwoorden te denken. Bij wiskunde is de ene berekening juist, de andere niet. Bij Duits kan je de naamvallen in principe maar op één manier gebruiken. Het debat over de invulling van burgerschap heeft bij sommige docenten, schoolleiders en beleidsmakers het beeld doen ontstaan dat er dus geen duidelijkheid bestaat over de vraag waar burgerschap precies over gaat. Dat het *dus* een vaag begrip is. Als experts al geen overeenstemming kunnen bereiken over waar het over zou gaan, dan kunnen scholen toch niet aan de slag met het vormgeven van onderwijs over burgerschap? Het debat is daarmee ook wel gebruikt als vrijbrief door scholen om niets met burgerschapsonderwijs te doen.

Hoewel er verschillende opvattingen zijn over wat goed burgerschap betekent, is dit niet het hele verhaal. Tussen de verschillende uitwerkingen van burgerschap bestaat namelijk ook overeenstemming dat er grenzen zijn voor wat aanvaardbare benaderingen van burgerschap zijn. De beschreven benaderingen van burgerschap nemen allemaal de democratische rechtsstaat als uitgangspunt. Uiteindelijk zullen alle benaderingen vrijheidsrechten, (formele) gelijkheid tussen burgers, zelfbeschikking en bijvoorbeeld maatschappelijke participatie van belang vinden. Deze benaderingen geven aan dat er zonder democratie geen sprake kan zijn van burgerschap. Datzelfde is terug te vinden wanneer gekeken wordt naar doelen voor burgerschapsonderwijs. Alle betrokkenen vinden vergelijkbare waarden van belang, zoals solidariteit, eigen verantwoordelijkheid, diversiteit, tolerantie, bereidheid tot dialoog. Kortom, er is, zoals Bram Eidhof dat zo mooi formuleert, sprake van consensusdoelen wanneer het gaat over de vraag waar burgerschapsonderwijs over zou moeten gaan (Eidhof, 2016; 2018).

### *1.2 Wat betekent burgerschap dan?*

Burgerschap kent zijn origine in het denken over de rol van individuen ten opzichte van politieke en statelijke macht. Burgers worden van onderdanen onderscheiden om te laten zien wat burgers wel en niet zijn. Burgers hebben rechten, onderdanen niet; burgers hebben inspraak, onderdanen niet; burgers bepalen (indirect) wie het land bestuurt, onderdanen niet; burgers hebben

formeel zelfbeschikking, onderdanen niet. Daarmee is burgerschap onlosmakelijk verbonden met de democratische rechtsstaat. Burgerschap bestaat alleen binnen een democratische rechtsstaat omdat mensen pas formeel burger zijn als zij ook rechten bezitten. Dit leert ons dat burgerschap in ieder geval betrekking heeft op de relatie van individuen ten opzichte van staten en politieke instituties, overheden en andere politieke machten. Burgerschap gaat daarmee over rechten en plichten die vrije individuen ten opzichte van politieke actoren bezitten. Macht is daarmee ook een centraal element van burgerschap. Het gaat over onder meer machtsuitoefening, machtsmisbruik, ongelijkheid in macht en het organiseren van tegenmacht (bijvoorbeeld Heater, 1990; Held, 2006; Kymlicka, 2002).

Zeker in de laatste decennia is het denken over burgerschap breder geworden en wordt burgerschap niet alleen aan het politiek-statelijke domein gekoppeld. Bij benaderingen van burgerschap gaat het inmiddels ook over de relatie van individuen ten opzichte van gemeenschappen waar hij of zij deel van uit maakt. Burgers handelen, in deze benadering, samen met anderen in vrijwillige gemeenschappen die samen de *civil society* vormen. Te denken valt dan aan betrokkenheid van burgers bij vakbonden, mensenrechtenorganisaties en andere vormen van vrijwilligerswerk. Burgerschap gaat in die benaderingen dan vaak over het leren omgaan met verschillen tussen (groepen) mensen, het creëren van maatschappelijke samenhang (ofwel sociale cohesie), leren over solidariteit en in- en uitsluiting (Geijssels et al., 2012; Putnam, 2000; Veugelers, 2009).

Op basis van deze inzichten zou je burgerschap kunnen definiëren als de manieren waarop vrije en gelijke individuen zich tot elkaar en tot 'de macht' verhouden en hoe zij de samenleving kunnen vormgeven. Burgerschap gaat over het gezamenlijk vormgeven van het publieke en politieke domein. Bij dat vormgeven staan diverse centrale waarden, belangen van actoren en perspectieven op gespannen voet met elkaar. Burgers moeten oplossingen vinden voor situaties waarbij er spanning bestaat tussen individualiteit en collectiviteit, vrijheid en gelijkheid, insluiting en uitsluiting, behoud en verandering en meerderheidswensen en minderheidsposities. Eenvoudige keuzes zijn er veelal niet. Juist in dat ingewikkelde afwegingsproces wordt een beroep gedaan op burgerschap. Vragen die hier bij horen zijn dan bijvoorbeeld: is de vrijheid van meningsuiting onbegrensd of moeten er beperkingen zijn?; hoe neem je beslissingen en welke rol hebben minderheden daarbij?; hoeveel nadruk moet er liggen op tradities en gebruiken om de sociale cohesie in een pluriforme samenleving te behouden?; hoe kan je inspraak organiseren bij beleid rondom klimaatverandering wanneer de oorzaken in een andere regio liggen dan waar de grootste gevolgen merkbaar zijn? Bij het beantwoorden van deze vragen hebben jongeren niet vanzelfsprekend een multidimensionale benadering. Daar kan het onderwijs een bijdrage aan leveren, zie hoofdstuk 12.



Deze omschrijving maakt duidelijk dat burgerschap altijd gaat over kwesties waar, in elk geval op de achtergrond, een maatschappelijke of politieke dimensie aan verbonden is. Het eerder genoemde voorbeeld van pesten valt er buiten omdat dit onwenselijk gedrag is tussen een aantal individuen. Het gaat wel over burgerschap wanneer het gesprek gaat over wat voor beleid een school of een overheid zou kunnen formuleren om pesten tegen te gaan. Maar de burgerschapskwestie is dan vooral welke mogelijkheden er zijn om oplossingen te bedenken (dus het beleid) en niet zozeer het pestgedrag als zodanig.

Verder is het belangrijk om vast te stellen dat het bij burgerschap over verschillende componenten gaat waarop het onderwijs meer of minder invloed kan hebben, zoals in paragraaf 4 duidelijk zal worden. Burgerschap gaat over het begrijpen van de wereld en weet hebben van verschillende perspectieven die bestaan op maatschappelijke en politieke vraagstukken (*kennis*). Mensen moeten bereid zijn om zich in te zetten voor maatschappelijke en politieke thema's en om beginselen van de democratische rechtsstaat te onderschrijven en ondersteunen (*houdingen*). Burgerschap en burgerschapsonderwijs gaan daarmee ook over het vermogen om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Burgers moeten de capaciteiten hebben om bijvoorbeeld demonstraties te organiseren, te stemmen, naar elkaar te luisteren en verbondenheid te organiseren (*vaardigheden*). Tevens, en dat is voor onderwijs waarschijnlijk het lastigst te beïnvloeden, gaat burgerschap over wat mensen doen. Mensen moeten niet alleen zeggen dat zij solidariteit, rechtvaardigheid of vrijheid belangrijk vinden. Het is natuurlijk cruciaal hoe mensen zich gedragen en of zij bereid zijn zich in te zetten voor situaties waarin de waarden in het gedrag zijn (*gedrag*).

Hiermee is een kader gegeven van waar burgerschap betrekking op heeft en wat de gedeelde kern betreft. Het is voor docenten belangrijk om te zien dat dit kader bestaat en dat van daaruit op diverse manieren burgerschap ingevuld kan worden.

## 2. *Argumenten voor en tegen burgerschapsonderwijs*

Er is een aantal redenen waarom er aandacht besteed moet worden aan burgerschapsonderwijs. Zoals in de inleiding al duidelijk is geworden, zijn er heel verschillende perspectieven op de vraag waarom en waarvoor burgerschapsonderwijs nodig is. Die pluriformiteit in redenen bestaat al sinds de late negentiende eeuw (De Jong, 2014). Tegenwoordig wordt vaak gewezen op een maatschappelijk tekort dat via het onderwijs opgelost zou moeten worden. Het voorstel van Buma om het Wilhelmus te leren en jongeren respect bij te brengen is daar ook een uiting van. Anderen vinden dat de individualisering is doorgeschoten en dat het onderwijs daar iets mee moet. Dat jongeren onvoldoende in staat zijn om mediaberichten op waarde te schatten of dat jongeren

onvoldoende gezond eten of dat zij moeten leren hun tanden te poetsen – en dat dit burgerschapstaken van de school zouden zijn, zijn er ook uitingen van. Er zijn allerlei, min of meer zinnige en meer of minder burgerschapskwesties die ‘de samenleving’ op het bordje van de school legt in het kader van burgerschapsonderwijs. Bij dit soort oproepen is het altijd belangrijk dat de school zelf kijkt wat zij daarmee doet, of zij het zinnig vindt en of het past binnen haar onderwijsconcept.

Naast dit type ‘maatschappelijke tekorten’ zijn er nog andere, meer fundamentele, argumenten te geven waarom de school burgerschap een plek moet geven. Een essentiële voorwaarde voor het voortbestaan van de democratische rechtsstaat is dat er sprake is van een democratische cultuur die ondersteund wordt door voldoende leden van die gemeenschap. De ontwikkeling van democratische houdingen en democratische gezindheid gaat niet vanzelf en moet actief gestimuleerd worden. Omdat op veel scholen een grotere pluriformiteit bestaat dan in andere contexten (familie, vrienden, verenigingen) waarin jongeren actief zijn, is de school voor het leren over democratie een relevante context, zie ook hoofdstuk 12 (Dahl, 1998; Rijpkema, 2017). Hierbij komt dat het onderwijs de enige instelling is waar alle jongeren naar toe gaan en waar ook nog eens een landelijk vastgesteld curriculum voor bestaat. Voor het onderwijs kan centrale sturing op doelen bestaan. Daarmee is de school een zinvolle plek om over democratisch burgerschap te leren. Een derde en samenhangende reden is dat er door het publieke karakter van het onderwijs de mogelijkheid is om actief te ‘sturen’ op het tegengaan van kansenongelijkheid. In potentie hebben we de mogelijkheid om ongelijkheid tussen jongeren op gebied van burgerschap via het onderwijs tegen te gaan; dat de praktijk helaas een andere is wordt beschreven in paragraaf 6. Kortom, de school is dus een aangewezen plek om actief in te zetten op de vorming van democratisch burgerschap van leerlingen.

Binnen wetenschap, onderwijs en samenleving zijn mensen te vinden die burgerschapsonderwijs als problematisch ervaren. Doorgaans wordt er dan op gewezen dat onderwijs neutraal zou moeten zijn en dat dit in strijd is met de uitgangspunten van burgerschapsonderwijs. In de ogen van deze mensen zou de school zich verre moeten houden van het stimuleren van bepaalde opvattingen en waarden. Het zou niet tot de taak van de school behoren. Nog los van de inhoudelijke vraag of een democratie er al dan niet voor moet zorgen dat haar instituties beschermd worden, is het een tamelijk absurd idee om te stellen dat het onderwijs helemaal neutraal zou moeten zijn. Onderwijs en andere vormen van opvoeding *kunnen* namelijk niet neutraal zijn. Alleen al de (morele) keuze om leerplicht in te stellen, jongens en meisjes samen naar school te laten gaan, alle kinderen dezelfde kansen te willen bieden, schoolregels op te stellen, aan samenwerkend, zelfverantwoordelijk of zelfgestuurd leren te doen, betekent dat er (indirect en

wellicht onbewust) sprake is van burgerschapsvorming. Dat alle leerlingen naar school moeten, zegt iets over een maatschappelijke opvatting over gelijke kansen. Dat er regels gesteld worden laat zien aan leerlingen dat er grenzen zijn, dat er een autoriteit is die die handhaaft of niet, dat er consequenties zijn voor overtredingen. Ook met de keuze voor een bepaalde didactiek (individueel gericht of juist groepsgericht) wordt leerlingen geleerd over de relatie tussen individu en groepen. Kortom, het idee dat onderwijs helemaal neutraal zou moeten zijn, snijdt geen hout. Dat docenten proberen om zich neutraal op te stellen bij het behandelen van lesstof, staat hier overigens nog relatief los van en wordt uitgebreid in hoofdstuk 12 behandeld.

Er zijn ook critici die burgerschapsonderwijs niet *an sich* bekritisieren maar de in hun ogen dominante benaderingen in beleid en praktijk als problematisch beschouwen. In de ogen van deze critici wordt burgerschapsonderwijs niet zozeer ingezet om jongeren democratische gezindheid bij te brengen, maar om ongelijkheden in stand te houden of om beleid te ondersteunen. Ook wordt burgerschapsonderwijs wel als een instrument gezien van neoliberaal beleid van (West-Europese) overheden. Leerlingen leren op school hoe zij goed voor zichzelf kunnen zorgen en zelfredzaam te zijn: te letten op hun gezondheid, zuinig met geld om te gaan, in te zetten voor de samenleving en voor elkaar te zorgen. Allemaal zaken die precies passen binnen het bredere verhaal van deregulerend beleid: burgers moeten zaken vooral zelf met elkaar regelen. Burgerschapsonderwijs is, in deze kritiek, veelal gericht op het vormen van *brave burgers* die goed passen binnen de kaders die beleidsmakers en politici bedacht hebben (bijvoorbeeld Van der Ploeg, 2018). Daarmee wordt burgerschapsonderwijs als een instrument gezien voor de politieke elite om haar positie te bestendigen door te bepalen waar 'goed burgerschap' over gaat en wat dat voor verschillende groepen zou betekenen. Elites bepalen, zo is de gedachte, dat kritische reflectie op instituties, tradities en zwarte bladzijden uit de geschiedenis een zeer beperkte plek hebben binnen het curriculum en de les (bijvoorbeeld Merry, 2018a; Merry 2018b). Voor diverse auteurs is dit een aanwijzing dat de burgerschapsverplichting vooral eisen stelt aan 'De Ander', zoals met name mensen met een migratieachtergrond en moslims. Zij moeten via de burgerschapsopdracht leren hoe zij zich in Nederland horen te gedragen en leren over de 'Nederlandse waarden en tradities'. Bij de invoering van de verplichtingen voor burgerschapsonderwijs in 2006 werd er sociale integratie in een multiculturele samenleving aan toegevoegd en wordt burgerschapsonderwijs wel gezien als een instrument gericht op de, veronderstelde, 'mislukte integratie'. Tevens wordt aangegeven dat het huidige politieke klimaat dat zeer kritisch is over migratie en islam ook kaderstellend is voor dat wat scholen rondom burgerschapsonderwijs zouden moeten doen. Politici laten zelf voorbeeldmatig zien hoe je je eigenlijk hoort op te stellen (bijvoorbeeld Merry & Driessen, 2018; Schinkel, 2009).

Velen vinden dat leerlingen moeten leren 'kritisch' te zijn. De argumentaties hierboven laten zien dat docenten goed na moeten denken wat zij daar precies mee bedoelen. De argumentaties van deze criticasters hoeven niet gevolgd te worden om het idee te onderschrijven dat het onderwijs niet een verlengstuk van de politieke macht zou moeten zijn. Onderwijs zou gericht moeten zijn op de vorming van jongeren die in staat zijn om een betere, mooiere en rechtvaardigere samenleving voor te stellen en deze proberen te bereiken. Het bekritisieren van *the powers that be* is daar een essentieel onderdeel van. Dat mag bij democratisch burgerschapsonderwijs niet ontbreken. Het risico bestaat anders dat burgerschapsonderwijs, inderdaad, verwordt tot een instrument van diezelfde machten die de ongelijkheden in de samenleving in stand willen houden.

### 3. *Wetgeving in Nederland voor burgerschapsonderwijs*

Onderwijs is zonder vorming en socialisatie niet mogelijk. Onderwijs waar burgerschapsvorming geen plek heeft, bestaat niet. Alleen al door het stellen van regels en de bepaling welke onderwerpen belangrijk genoeg zijn om aan bod te laten komen zijn scholen bezig met het vormen van hun leerlingen. Wat wel bestaat is onderwijs waar niet systematisch nagedacht wordt over de manier waarop burgerschap bij leerlingen gestimuleerd moet worden. In discussies over burgerschapsonderwijs in Nederland wordt veelal aangegeven dat het onderwijs de wettelijke taak heeft om bij te dragen aan het burgerschap van leerlingen. In deze paragraaf komen de beleidsmatige en wettelijke regelingen rondom burgerschapsonderwijs aan bod.

#### 3.1 *Situatie in (primair en) voortgezet onderwijs*

Het is een pijnlijk misverstand dat het onderwijs pas sinds 2006 die verplichting heeft. Geschiedenis en zeker maatschappijleer hebben een expliciete opdracht om bij te dragen aan het burgerschap van leerlingen. Dat echter vooral naar de wet van 2006 wordt gewezen, is tekenend voor de positie van burgerschap en maatschappijleer in discussies over onderwijs in Nederland die volgden op de jaren na 2006. De wet gaf aan dat kinderen en jongeren 'een actieve bijdrage' moeten leveren aan 'een gemeenschap' en het was de bedoeling dat onderwijs bijdraagt aan 'een gemeenschappelijk en gedeeld perspectief van jonge mensen op de bijdrage die zij als burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving kunnen leveren'. Scholen waren tot weinig verplicht. Zij hadden een opdracht ten aanzien van burgerschap en dat betekende dat zij 'iets met burgerschap' moesten.

Heel erg vaag, zo vonden scholen. Er volgden geen professionaliseringstrajecten, in lerarenopleidingen kreeg het (buiten maatschappijleer) amper een plek in de curricula. Ondertussen werd in Den Haag vastgesteld dat het onderwijs zich vooral op de vermeende 'kernvakken' moest

richten (taal en rekenen) en worden scholen afgerekend op hun examenresultaten. Scholen die overladen worden met taken zullen in zo'n situatie niet massaal aan de slag gaan met iets wat als vaag wordt ervaren en van buitenaf niet geprioriteerd wordt. Niet verrassend dat de Inspectie van het Onderwijs al jaren constateert dat er weinig gebeurt met burgerschap in het onderwijs en dat hier ook geen verandering in optreedt. De onderwijsinspectie stelt ook al jarenlang dat deze situatie niet houdbaar is (Onderwijsinspectie, 2017).

Eindelijk dringt dit geluid ook in politiek Den Haag door. In 2018 heeft minister Arie Slob (OCW) een nieuwe wet op burgerschapsonderwijs geschreven. Hiermee wil de minister scholen meer richting geven bij burgerschapsonderwijs, scholen meer handvatten geven om hun eigen effectiviteit in kaart te brengen en het een meer verplichtend karakter geven. Of dat lukt, is nu nog de vraag. De Onderwijsraad schreef een kritische beschouwing over het wetsvoorstel omdat burgerschap onvoldoende duidelijk omschreven wordt (Onderwijsraad, 2018). Het wetsvoorstel moet op het moment van schrijven nog langs de Raad van State en beide Kamers. Hoe de wet er precies uit zal zien is dus nog niet duidelijk. In het voorstel van Slob wordt onder meer geschreven dat het moet gaan om: 'het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens' (OCW, 2018). Het wetsvoorstel zal, zeer waarschijnlijk, voor meer focus zorgen en de nadruk leggen op de democratische rechtsstaat als fundament van burgerschapsonderwijs.

### *3.2 Het mbo*

Binnen het mbo speelt een vergelijkbare problematiek als in het po en vo. Net als voor het voortgezet onderwijs wordt met regelmaat vastgesteld dat het burgerschapsonderwijs in het mbo op veel plekken te wensen overlaat (Elfering et al., 2016). Tot 2007 verschilde de situatie per sector. In sommige sectoren was er een stevige positie in het onderwijs voor burgerschap (via MCK), in andere sectoren was de positie juist erg zwak. In 2007 werden in het mbo kwalificatie-eisen voor burgerschap geformuleerd. Dit ging gepaard met een overgang naar competentiegericht onderwijs, waarin kennis niet bepaald centraal stond. De situatie in het mbo is sindsdien om verschillende redenen gecompliceerd. Ten eerste is de definiëring van burgerschap binnen de kwalificatievereisten vreemd. Naast politiek burgerschap, economisch burgerschap en sociaal-cultureel burgerschap, wat inhoudelijk redelijk logisch is, is vitaal burgerschap omschreven. Hoewel hier natuurlijk een relatie te leggen valt met maatschappelijke en politieke vraagstukken omtrent duurzaamheid en gezondheid, is de tekst in het document van kwalificatie-eisen daar niet op gericht. De mbo-student moet volgens deze vereisten leren: 'te reflecteren op de eigen leefstijl en zorg te dragen voor de eigen

vitaliteit' (Examenbesluit beroepsopleidingen WEB, 2017). Dit onderdeel van burgerschap wordt teruggebracht tot een individueel goed en er wordt niet gekeken naar maatschappelijke structuren ('welke maatschappelijke fenomenen veroorzaken ongezond gedrag?' of 'hoe kan het dat er zulke grote verschillen tussen groepen op dit terrein zijn?'). Burgerschap wordt teruggebracht tot individuele keuzes en verantwoordelijkheid van mensen, terwijl juist een beschouwing van instituties een essentieel onderdeel van burgerschapsonderwijs is. Hier is de kritiek dat burgerschapsonderwijs binnen een neoliberale project zou passen goed herkenbaar. Verder past deze uitwerking van burgerschap goed binnen de 'personally responsible citizen' zoals Kahne en Westheimer die omschreven hebben (zie boven). Aspecten van de 'participatory citizen' of de 'justice oriented citizen' komen hier eigenlijk niet aan bod.

Daarnaast bestaat er op het mbo het fundamentele probleem van de vrijblijvendheid van de richtlijnen. Scholen hebben een inspanningsverplichting en moeten 'iets' organiseren voor hun studenten. Dat kan door één keer per jaar een bijeenkomst over vrijwilligerswerk te organiseren. Je kan natuurlijk stellen dat het mbo een beroepsopleiding is en moet voorbereiden op het werkzame leven en dat wordt ook regelmatig gedaan. Zoals boven aangegeven, houdt dit argument geen stand. Belangrijker echter is een ander argument: juist de levensfase waarin jongeren naar het mbo gaan is essentieel voor de vorming van hun politieke en maatschappelijke voorkeuren. Omdat deze jongeren van huis uit lang niet alle kansen krijgen om op gelijke wijze te kunnen participeren in de samenleving, lijkt het vanuit politieke gelijkheid geredeneerd van groot belang dat jongeren binnen het mbo wel alle kansen krijgen om een kritische vorm van burgerschap te ontwikkelen.

### *3.3 Gekeerd tij?*

Inmiddels lijkt eind jaren '10 het tij gekeerd en bestaat er grote steun voor burgerschapsonderwijs. Studies tonen dat leraren van allerlei vakken evenals hun vakverenigingen burgerschap als een essentieel onderdeel van het onderwijs en hun eigen vak zien (bijvoorbeeld Onderwijsinspectie, 2017; Nieuwelink, 2018; Gelinck, 2019). De Staatscommissie parlementair stelsel heeft als een van haar zeven belangrijkste aanbevelingen aangegeven dat het onderwijs een grotere bijdrage moet leveren aan democratische kennis en vaardigheden van leerlingen. Dat werkt zij vervolgens uit door vooral de nadruk op maatschappijleer te leggen. Zij stelt dat maatschappijleer in het hele vo verplicht zou moeten zijn, meer uren moet krijgen en een centraal eindexamen moet kennen (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018). Ook binnen de curriculumherziening die via curriculum.nu wordt vormgegeven, heeft burgerschap een belangrijke plek. In juni 2019 zal deze commissie met haar eindverslag komen en helder worden hoe zij de positie van burgerschap voor zich ziet (voor meer informatie zie <https://curriculum.nu/ontwikkelteam/burgerschap/>).

Ook minister Arie Slob laat zien burgerschapsonderwijs in principe belangrijk te vinden. In Kamerdebatten geeft het ene na het andere Kamerlid aan meer investeringen in burgerschapsonderwijs noodzakelijk te vinden. Toch wringt hier een schoen. Telkens wordt gezegd dat burgerschapsonderwijs zo belangrijk is en dat het een taak van de hele school is. Als geconstateerd wordt dat docenten niet zo goed weten wat ze ermee moeten doen, wordt veelal aangegeven dat maatschappijleerdocenten het voortouw zouden moeten nemen. Hartstikke mooi natuurlijk. Maar tegelijkertijd heeft maatschappijleer nog altijd een marginale positie op de meeste scholen. Slechts op een klein deel van de scholen kan maatschappijkunde of maatschappijwetenschappen worden gekozen. Dus op de meeste andere scholen krijgen leerlingen het vak slechts enkele uren per week gedurende één jaar. Niet echt een manier om een stevige lijn burgerschap op te bouwen. Maar het is nog ernstiger. De NVLM krijgt jaar-in-jaar-uit meldingen van docenten die door hun schoolleiding onder druk worden gezet om alle leerlingen een voldoende of zelfs minimaal een zeven te geven. Maatschappijleer als compensatievak waar leerlingen minimaal een zeven moeten halen, is goed voor de examenresultaten van de school. Dan zijn goede cijfers voor de school belangrijker dan investeren in goed burgerschapsonderwijs. De positie van het vak dat wordt geroemd als zijn rol bij burgerschapsvorming is tekenend voor de prioriteit die in het Nederlandse onderwijs aan burgerschap wordt gegeven.

### *3.4 Maatschappijleer en burgerschap*

Terecht wordt naar maatschappijleer gewezen als het over burgerschapsvorming gaat. Sinds de oprichting van het vak heeft de burgerschapsopdracht altijd een centrale plek gehad, ook al werd het niet altijd zo genoemd (zie hoofdstuk 1 van dit boek en De Jong, 2014). Bij maatschappijleer, en alle varianten daarop, staan immers maatschappelijke en politieke vraagstukken centraal die allemaal direct verbonden zijn met de thematiek van burgerschap. Als docent maatschappijleer ben je dus per definitie bezig met burgerschapsvorming. De invulling daarvan kan vanzelfsprekend per docent verschillen. Sommige docenten zullen er vooral op inzetten dat leerlingen inzichten uit de sociale wetenschappen leren te interpreteren terwijl andere docenten meer inzetten op het leren voeren van debatten of het leren over politieke instituties. Maar welke benadering ook gekozen wordt, telkens ben je als docent bezig met leerlingen te leren over maatschappelijke vraagstukken en de verschillende interpretaties daarvan.

Dat maatschappijleer altijd over burgerschapsonderwijs gaat, betekent niet dat het omgekeerde ook waar is. Er zijn aspecten van burgerschapsonderwijs die bij maatschappijleer over het algemeen minder of geen aandacht krijgen. Bij geschiedenis is (in potentie) meer nadruk op historische vergelijkingsvraagstukken, bij aardrijkskunde krijgt burgerschap vooral een mondiale

dimensie die bij maatschappijleer niet altijd prominent is. Bij levensbeschouwing en filosofie is aandacht voor morele en levensbeschouwelijke kwesties, bij talen is er ruimte om via de literatuur aan perspectiefwisseling te doen en bij wiskunde kan aandacht besteed worden aan de interpretaties van sociaalwetenschappelijke statistiek. Daarnaast gaat burgerschapsonderwijs ook over pedagogische omgangsvormen en die zijn niet beperkt tot de docent maatschappijleer, zie ook paragraaf 5.

Burgerschapsonderwijs is hiermee een taak voor de gehele school. Maar docenten maatschappijleer hebben wel een speciale opdracht. Juist hier staat de politieke en maatschappelijke vorming van leerlingen centraal. Binnen de school is het dus belangrijk dat docenten maatschappijleer bij de vormgeving van deze vorming een belangrijke rol vervullen.

#### *4. Empirisch onderzoek naar burgerschap van jongeren*

Bij het verzorgen van onderwijs rondom burgerschap is het belangrijk dat rekening gehouden wordt met hoe jongeren zelf al naar burgerschapsvraagstukken kijken en op welke manier het onderwijs daar een bijdrage aan kan leveren. De afgelopen twintig jaar is hiernaar veel onderzoek gedaan. In de onderstaande paragrafen wordt een samenvatting gegeven van bevindingen op dit terrein die voor maatschappijleer van belang zijn.

Veel studies richten zich op de kennis van jongeren over burgerschap. In het algemeen wordt dan vastgesteld dat een aanzienlijke groep jongeren beperkte kennis heeft over politieke instituties, politieke actoren en actuele (politieke) kwesties (Galston, 2001; Munnikma et al., 2017; Schulz et al., 2018). Daarnaast hebben jongeren een relatief beperkt idee waar democratie precies over gaat. Zo kunnen grote groepen jongeren slechts een enkel element van democratie noemen, zoals vrijheid van meningsuiting, verkiezingen of meerderheidsbesluitvorming, maar noemen de meeste jongeren niet meerdere, laat staan conflicterende aspecten van democratie, zoals meerderheidswens en rechtsstaat of minderheidsrechten (Quaranta, 2019; Nieuwelink et al., 2017; Munnikma et al., 2017). Jongeren zeggen verder ook beperkt geïnteresseerd te zijn in politiek en, dat is natuurlijk niet verrassend, nemen amper deel aan politieke activiteiten (Geboers et al., 2015; Neundorf et al., 2013).

Erg verrassend moet dat eigenlijk niet zijn, want studies onder volwassenen laten zien dat er ook onder hen (grote) groepen zijn die weinig kennis hebben over deze onderwerpen en evenmin een gelaagd begrip van democratie hebben (Thomassen, 2007). Een studie laat bijvoorbeeld zien dat een aanzienlijke groep volwassenen niet precies weet wie er in de regering zit (Tiemeijer, 2010). Politicologen vinden dat we niet te ambitieus moeten zijn met betrekking tot wat we verwachten



van het politieke burgerschap van volwassenen. Sterker, veel volwassenen ontwijken liever gesprekken over politieke onderwerpen (bijv., Font et al., 2015; Galston, 2001).

Dit zijn redenen om realistisch te zijn over de politieke dimensie van het burgerschap van jongeren. Dit betekent echter niet dat jongeren politiek en democratie onbelangrijk vinden. Jongeren vinden het wenselijk dat mensen geïnteresseerd zijn in de politiek en eraan deelnemen maar dat moeten zij vooral doen wanneer zij dat nodig achten. Daarbij komt dat jongeren in Nederland en in andere landen democratie als bestuursvorm onderschrijven. Ten eerste laten studies zien dat jongeren democratie als bestuursvorm prefereren boven andere vormen van bestuur. Een meritocratie, een dictatuur of een theocratie is voor de overgrote meerderheid van jongeren niet te prefereren boven democratie (Maslowski et al., 2012; Munniksmas et al., 2017; Helwig, 1998). Daarnaast vinden jongeren ook dat bij besluitvorming democratische principes gevolgd moeten worden. Sommige jongeren hebben een voorkeur voor meerderheidsbesluitvorming, andere jongeren voor consensusbesluitvorming of deliberatieve besluitvorming (gezamenlijk zoeken naar rationeel gezien de beste oplossing) (Nieuwelink et al., 2016a). Verder hechten jongeren *en masse* waarden aan centrale aspecten van democratie, zoals vrijheid van meningsuiting, stemrecht en gelijke rechten (Munniksmas et al., 2017).

Jongeren hebben dus weinig met politiek maar wel positieve beelden over democratie. Precies zoals volwassenen eigenlijk, zo laat de SCP-studie *Meer democratie, minder politiek* zien (Den Ridder & Dekker, 2015). Bij het vormgeven van onderwijs over democratisch burgerschap is het dus belangrijk om hier rekening mee te houden en onderwijs over democratie niet alleen te richten op politiek en politieke instituties, maar ook in grote mate op achterliggende vragen die gaan over democratisch burgerschap, zoals: hoe verdeel je macht?; hoe moet besluitvorming er voor grote groepen mensen uitzien?; wat is een rechtvaardige inrichting van de samenleving?

#### 4.1 Verschillen in burgerschapscompetenties

Het burgerschap van jongeren verschilt onderling aanzienlijk. Deze verschillen lopen via de lijnen van leeftijd, sekse, religiositeit, etniciteit en vooral sociaal milieu en opleidingstype. Eerst besteden we aandacht aan de rol van leeftijd bij het ontwikkelen van burgerschap, waarna de andere aspecten aan de orde komen. We eindigen met de rol van sociaal milieu en opleidingsniveau van jongeren.

Een korte opmerking vooraf: van burgerschap van jongeren weten we steeds meer. De laatste jaren zijn veel studies uitgevoerd maar die kennen ook beperkingen. Zeer informatief is de in 2009 en 2016 uitgevoerde International Civic and Citizenship Education Study (Maslowski et al., 2012; Munniksmas et al., 2017). Een nadeel van deze studie is dat deze uitsluitend is uitgevoerd onder tweedeklassers. Voor Nederland komt dat relatief slecht uit omdat er dan nog geen

maatschappijleer is. Daarmee zeggen deze studies dus ook niets over wat leerlingen weten en kunnen nadat zij dit vak hebben gehad. Er zijn mensen die zeggen dat Nederland de afstand ten opzichte van andere landen wel zal inhalen als leerlingen eenmaal maatschappijleer hebben gehad. Ik acht die kans niet zo groot, omdat de impact van een paar lessen per week daar waarschijnlijk te beperkt voor is (zie paragraaf 5) en omdat leerlingen in andere landen in latere jaren ook weer meer leren, dus daar zal ook een ontwikkeling te zien zijn. Kortom, de studie zal ook een beeld schetsen dat voor docenten maatschappijleer relevant is.

#### *4.2 Rol van leeftijd*

De leeftijd van jongeren is relevant voor hun burgerschap. Niet geheel verrassend speelt dat vooral bij de kennis van jongeren over de samenleving, politiek en de wereld. Waar jongere kinderen (rond hun vijfde levensjaar) beperkt zicht hebben op bijvoorbeeld de politiek, is dit rond het achtste leeftijdsjaar anders. Een studie naar politieke opvattingen van Duitse kinderen in het eerste jaar primair onderwijs laat zien dat burgerschapsonderwerpen voor deze leeftijdsgroep al relevant zijn. De kinderen hebben basale kennis van politiek, hebben daarover opvattingen en houdingen en hebben ideeën over hoe je politiek betrokken kunt zijn (Van Deth et al., 2011). Een studie onder Nederlandse kinderen laat eveneens zien dat jonge kinderen basale ideeën over politiek en andere burgerschapsonderwerpen hebben (Wagenaar et al., 2011). Rond de veertienjarige leeftijd hebben leerlingen al meer kennis van de samenleving, politiek, democratie en burgerschap. Zij zijn beter dan daarvoor in staat om te vertellen wat democratie betekent, politieke instituties uit elkaar te houden en informatie over de samenleving te duiden (bijv. Keating et al., 2010; Munniksma et al., 2017; Nieuwelink et al., 2014a). Weer wat later, zo rond het zestiende/achttiende levensjaar neemt het kennisniveau verder toe en krijgen jongeren wat meer zicht op de samenleving, politiek en democratie. In dit opzicht kan dus echt gesteld worden dat jongeren steeds meer ‘de politiek ingroeien’ naarmate zij ouder worden, (Abendschön, 2013; Nieuwelink et al., 2018a). Hierbij is belangrijk om te bedenken dat wat jongeren tijdens hun adolescentie leren impact heeft op hun opvattingen en houdingen in hun latere leven. Wanneer zij als veertienjarige de politiek als irrelevant zien, dan is de kans reëel dat dit twintig jaar later nog steeds zo is (bijv. Prior, 2010).

Analoog aan de kennisontwikkeling van jongeren laten studies zien dat naarmate kinderen en jongeren ouder worden, zij ook met meer nuance en multidimensionaliteit naar de samenleving kijken. Oudere kinderen zien in grotere mate in dat bij maatschappelijke vraagstukken meer aspecten een rol spelen dan alleen een simpel ‘voor’ of ‘tegen’. Oudere adolescenten zijn gemakkelijker in staat om verschillen te maken tussen contexten waarbinnen vraagstukken bestaan.

Oudere adolescenten passen voorkeuren voor besluitvorming niet zo maar van de ene context (familie) op de andere context toe (politiek) (Nieuwelink et al., 2018; Helwig & Turiel, 2002).

Toch betekent dit niet dat het denken van jongeren wanneer zij ouder worden multidimensionaler wordt, dat zij meerdere aspecten van een vraagstuk meenemen. Voor mijn proefschrift onderzocht ik hoe de voorkeuren van jongeren ten aanzien van democratische vraagstukken zich door de tijd heen ontwikkelen (Nieuwelink, 2016; Nieuwelink et al. 2017; Nieuwelink et al. 2018a; Nieuwelink et al., 2018b). Op basis van psychologische studies onder kinderen is de verwachting uitgesproken dat naarmate de jaren vorderen het denken ook multidimensionaler en genuanceerder wordt. Deze studie laat een ander beeld zien. Rond hun veertiende benadrukken jongeren meerdere aspecten wanneer hen gevraagd wordt naar hun voorkeuren rondom democratische besluitvorming of de vrijheid van meningsuiting. Zo vinden jongeren dat bij de besluitvorming in de klas de meerderheid moet kunnen beslissen, maar dat wel rekening moet worden gehouden met de belangen van minderheden en de argumenten die aangedragen worden. Verder is er onder de jongeren amper steun voor het idee dat een kleine meerderheid van Nederlanders vrijheidsrechten zou moeten kunnen afschaffen. Voor hen zijn rechten die betrekking hebben op Nederlanderschap, religiositeit en gelijkheid tussen mannen en vrouwen onontvreemdbaar. Bij het denken over de grenzen van vrijheid van meningsuiting wordt iets vergelijkbaars gevonden. De veertienjarige jongeren vinden het belangrijk dat mensen de mogelijkheid hebben om hun mening te geven maar vinden tegelijkertijd dat mensen daarbij rekening moeten houden met de gevoeligheden van anderen. Bij de vrijheid van meningsuiting hoort ook dat je je op zo'n manier uit dat anderen onderdeel van het debat of gesprek willen blijven, zo vinden de jongeren. Kortom, op deze leeftijd formuleren jongeren behoorlijk genuanceerde en multidimensionale denkbeelden over democratie.

Twee jaar later is dat bij een deel van de jongeren anders. Zij hebben in de tussenliggende periode meer eendimensionale opvattingen over deze democratische vraagstukken ontwikkeld. Een deel van deze jongeren vindt dat bij democratische besluitvorming de meerderheid mag besluiten. Wat die wenselijk vindt, moet gebeuren. Spijtig dat anderen daar nadelen van kunnen ondervinden, het is niet anders. Dat is waar democratie omdraait, zeggen deze jongeren. Dat is het geval wanneer er besluiten worden genomen in de klas. Wat voor argumenten er naar voren komen, hoeveel anderen zich er tegen verzetten, het maakt allemaal niet uit. De meerderheid beslist. Maar deze opvatting geldt ook voor andere situaties, zelfs als het betrekking heeft op vrijheidsrechten. Op zestienjarige leeftijd is er een substantiëlere groep van geïnterviewde jongeren die aangeeft dat alleen de wens van de meerderheid relevant is, zelfs wanneer het gaat over de vraag wie er in Nederland mogen wonen, of religie in het openbaar toegestaan is en, omgekeerd, of orthodox-

religieuzen hun voorkeuren aan anderen mogen opleggen. Deze jongeren formuleren daarmee een opvatting van democratie die samenvalt met wat als dictatuur van de meerderheid gezien wordt. Bij kwesties rondom de vrijheid van meningsuiting hebben we iets vergelijkbaars gevonden. Dezelfde groep jongeren meent dat het niet relevant is wat mensen zeggen en wat het voor andere mensen betekent. In hun ogen gaat de vrijheid van meningsuiting uitsluitend om het recht dat mensen hebben om een opvatting uit te spreken. Wat het voor anderen betekent, of daarmee mensen min of meer uitgesloten kunnen worden van een debat, doet er voor hen niet meer toe. Uitsluitend het recht om je mening te uiten is voor hen relevant. Interessant is dat we deze ontwikkeling vonden onder vwo-jongeren en niet zozeer onder vmbo'ers, zie ook de volgende paragraaf.

Deze studie laat hiermee zien dat het denken van jongeren over politiek, burgerschap en democratie niet per definitie multidimensionaler wordt naarmate zij ouder worden. Hierbij is het belangrijk te bedenken hoe verklaard kan worden dat het denken van jongeren eendimensionaler wordt. Een van de verklaringen waar ook jongeren zelf mee komen, is dat zij leren dat het 'zo werkt in een democratie'. Zij geven aan dat zij op school, via ouders en via berichtgeving in de media leren dat democratie gaat over de wens van de meerderheid (bijvoorbeeld door te stemmen in de klas of thuis en horen dat kleine meerderheden in het parlement vergaande beslissingen nemen – zie Brexit) en dat vrijheid van meningsuiting betekent dat je alles altijd mag zeggen. Dat vooral de jongeren die lieten blijken kennis te hebben van de samenleving en politiek meer eendimensionale opvattingen ontwikkelen, maakt het waarschijnlijker dat dit in elk geval voor een deel deze ontwikkeling verklaart. Als het inderdaad klopt dat meer politieke kennis en politieke betrokkenheid leidt tot meer eendimensionaal denken over democratie, dan verklaart het ook waarom we juist onder vwo'ers deze ontwikkeling hebben gevonden.

Veelal wordt gezegd dat je niet als democraat geboren wordt en dat er aandacht aan besteed moet worden om jonge democraten te ontwikkelen. Studies laten zien dat (jonge) kinderen en jongeren in allerlei landen positief staan ten opzichte van democratische waarden en principes. Hierboven lieten we zien dat kinderen en jonge adolescenten veelal vinden dat je rekening met elkaar moet houden, dat het met elkaar eens worden belangrijk is en dat iedereen mee moet kunnen praten. Maar dat betekent niet dat zij dergelijke gedachten ook vasthouden als zij ouder worden en dat zij die gedachten ook 'vertalen' van alledaagse contexten als de klas, de familie en vriendengroep naar politieke gemeenschappen. Daarvoor is het noodzakelijk dat jongeren op een genuanceerde manier leren over democratie, politiek en burgerschap. Dat lijkt nu niet altijd het geval te zijn.

#### *4.3 Sekse, etniciteit, cognitief niveau*

Leeftijd speelt dus een rol bij het burgerschap van leerlingen en dat geldt ook voor een aantal andere kenmerken bij burgerschap van kinderen en jongeren. Onderzoek wordt hierbij vooral gedaan naar sekse, etniciteit, cognitief niveau (intelligentie) en sociaaleconomisch milieu. Historisch gezien bestonden er substantiële verschillen in met name kennis tussen jongens en meisjes, zeker wat betreft de meer politieke aspecten van burgerschap. Dat is de afgelopen jaren echter veranderd: meisjes in Nederland hebben nu meer burgerschapskennis dan jongens (Munniksma et al., 2017; Maslowski et al., 2012). Sommige studies laten ook zien dat meisjes andere accenten leggen dan jongens. Meisjes vinden sociaal aangepast gedrag, zoals je houden aan afspraken, belangrijker dan jongens. Meisjes leggen meer nadruk op het ruimte bieden aan anderen om deel te kunnen nemen aan activiteiten. Jongens leggen meer nadruk op competitie en strijd om standpunten (Geijsel et al., 2012; Nieuwelink, et al., 2018). Voor etniciteit worden ook verschillen gevonden. In de hedendaagse West-Europese context scoren autochtone leerlingen hoger op burgerschapskennis dan leerlingen met een migratieachtergrond. Verder laten studies zien dat jongeren met een migratieachtergrond positievere houdingen hebben ten opzichte van bijvoorbeeld tolerantie en het hebben van gelijke rechten dan hun autochtone *peers* (Geboers et al., 2015). Verschillende studies hebben gekeken naar de effecten van cognitief niveau van jongeren op hun burgerschap. Deze studies laten zien dat jongeren met groter cognitief vermogen meer burgerschapskennis hebben en vaker over maatschappelijke kwesties nadenken. De jongeren ontlepen elkaar niet sterk wat betreft houdingen en vaardigheden (Geijsel et al., 2012).

Voor al deze kenmerken zijn verschillen te vinden tussen jongeren op diverse aspecten van burgerschap. De verschillen moeten hier echter niet overdreven worden, jongeren ontlepen elkaar wat deze kenmerken betreft niet enorm. Met name in Nederland zijn andere zaken belangrijker: het burgerschap van leerlingen hangt hier veelal samen met het opleidingstype van leerlingen en hun sociaal milieu. Deze kenmerken zijn vervolgens, zeker in Nederland, niet helemaal uit elkaar te halen omdat er hier een sterke relatie is tussen opleidingsniveau van de ouders en de opleiding die leerlingen gaan volgen. Of leerlingen naar het vmbo, havo of vwo gaan hangt zeker niet alleen samen met de potentie van kinderen, maar eveneens met de achtergrond van hun ouders (Elffers, 2018). Of je bij het vergelijken van leerlingen op vmbo/mbo en havo/vwo de invloed van opleidingstypen met elkaar vergelijkt of hun sociaal milieu (of beide), is dus lastig goed uit elkaar te halen. Maar dat opleidingstype en sociaal milieu belangrijk zijn voor burgerschap, is wel duidelijk, en dat geldt evenzogoed voor volwassenen (Bovens & Wille, 2014; Hakhverdian & Schakel, 2017).

#### *4.4 Opleidingstype en burgerschap*

Zeker in Nederland worden wel verschillen gevonden voor het opleidingstype dat leerlingen volgen. Leerlingen in het vwo en havo hebben substantieel meer kennis van burgerschap dan leerlingen in het vmbo. En, heel belangrijk, dat verschil is in Nederland vele malen groter dan in omliggende landen. Daarbij, de verschillen zijn de afgelopen jaren nog groter geworden ook. Een grootschalige internationale studie liet opmerkelijke resultaten zien (Munniksma et al., 2017; Maslowski et al., 2012). In tabel 1 wordt een aantal cijfers gepresenteerd. Hierbij is het belangrijk om te bedenken dat de onderzoekers 500 als gemiddelde hebben genomen.

Tabel 1: Burgerschapskennis en opleidingstype

	gemiddelde	vmbo	havo	vwo
2009	494	458	525	568
2016	523	466	550	613

Aan de tabel valt een aantal zaken op. We zien een kleine toename in de gemiddelde burgerschapskennis onder leerlingen. Maar in vergelijking met andere landen scoort Nederland relatief slecht. Leerlingen in landen die het meest op Nederland lijken, scoren hoger en daar neemt de score ook sneller toe. In 2016 scoorden leerlingen in België (Vlaanderen) (537), Denemarken (586), Finland (577), Noorwegen (564) en Zweden (579).

Daarnaast valt op dat de verschillen in burgerschapskennis tussen leerlingen in Nederland wat betreft de opleiding die zij volgen substantieel zijn en toenemen. Was het verschil in score tussen vwo- en vmbo-leerlingen in 2009 nog 110 punten, zeven jaar later was dat 147 punten. Omdat in andere landen geen vroege selectie voor onderwijstypen is, is het lastig om deze scores internationaal te vergelijken. Toch biedt de studie uit 2009 hiervoor uitkomst. De onderzoekers hebben een indeling gemaakt in beheersingsniveaus van burgerschap (van slechte beheersing tot uitstekende beheersing). Bijna de helft van de Nederlandse leerlingen scoort in de slechtste twee categorieën, terwijl bijna negentig procent van de Finse, Deense en Zuid-Koreaanse leerlingen in de twee beste categorieën scoort. De vmbo-leerlingen zijn oververtegenwoordigd in de eerste twee categorieën en de havo-vwo-leerlingen in de andere twee categorieën (Maslowski et al., 2012; Schulz, 2010). Oftewel, in Nederland zien we een sterk ongelijke verdeling van burgerschapskennis terwijl in de andere landen een zeer grote groep leerlingen goed op burgerschap scoort.

Ook bij houdingen zien we verschillen tussen leerlingen wat betreft het opleidingstype dat zij volgen. Jongeren die havo of vwo volgen zouden positiever staan ten opzichte van maatschappelijke en politieke participatie, tolerantie en gelijke rechten (Nieuwelink et al., 2018; Munniksma et al., 2017). Maar er is ook kritiek op deze uitkomsten. Er zijn onderzoekers die aangeven dat dit verschil

vooral een uiting is van het sociale milieu. Jongeren uit hogere sociale milieus (die vaker op het vwo zitten) zouden beter weten wat als sociaal wenselijk wordt gezien en daarom sneller instemmen met vragen over het belang van bijvoorbeeld tolerantie. Wanneer we dieper zouden graven en minder vanuit middenklassennormen naar burgerschap zouden kijken, zouden we andere uitkomsten vinden. Jongeren in het vwo zouden dan helemaal niet zo tolerant zijn (Merry, 2018a). Dat de eerder genoemde studie over denkbeelden van jongeren over democratisch burgerschap als uitkomst heeft dat vmbo'ers eerder geneigd zijn meerdere perspectieven mee te nemen bij het maken van een afweging dan vwo'ers (Nieuwelink et al., 2018b), zou een aanwijzing hiervan kunnen zijn.

Kortom, opleidingsniveau en sociaal milieu spelen een belangrijke rol bij het verklaren van verschillen in burgerschap van leerlingen maar deze verschillen zijn niet simpel lineair. Bij het meten van houdingen spelen ook sociale normen en wenselijkheden een rol. Dat kan ook de meting daarvan vertekenen.

#### *4.5 Waar ontwikkelen jongeren hun burgerschap?*

De omgeving speelt een belangrijke rol bij de maatschappelijke vorming van jongeren. Dit geldt zeker voor de vroege adolescentie. Dit is voor docenten maatschappijleer heel herkenbaar. Leerlingen formuleren opinies waarbij het lijkt dat de ouders nagepraat worden. Leerlingen geven dat zelf ook vaak aan: 'mijn ouders zeggen dat.' Maar vanaf een jaar of veertien verdwijnen de ouders als belangrijkste bron langzaam naar de achtergrond en worden vrienden en andere *peers* van belang, evenals media. Jongeren zullen in deze periode hun opvattingen meer laten beïnvloeden door het gedrag en de opvattingen van vrienden en wat zij via (sociale) media tot zich krijgen (Amna, 2012; Sapiro, 2004; etc).

Jongeren vinden maatschappelijke en vooral politieke vraagstukken vaak saai. Zij volgen amper het nieuws en zeker niet de politiek.. Ontwikkelen zij dan wel houdingen ten opzichte van maatschappelijke en politieke vraagstukken en actoren? Ja, maar vooral op een indirecte manier. De ervaringen die jongeren in het dagelijks leven hebben, vormen een basis voor hun opvattingen ten opzichte van meer abstracte actoren en instituties (Flanagan, 2013; Gimpel et al., 2003; Nieuwelink et al., 2016a). Dit betekent dat de ervaringen van jongeren met ouders, leraren, schoolleiding en bijvoorbeeld sporttrainers effect hebben op de manier waarop zij naar onder meer politieke autoriteiten kijken. Wanneer jongeren het gevoel hebben dat leraren niet naar hen luisteren en hun opvattingen niet serieus nemen dan kleurt dat ook hun beeld van politici. En omgekeerd, wanneer leraren een luisterend oor bieden kunnen zij de houdingen van jongeren ten opzichte van de politiek positief beïnvloeden. Onderlinge omgang heeft dus betekenis voor de burgerschapsvorming van leerlingen.

### 5. *Onderwijs en burgerschapsvorming van jongeren*

Naast ouders, *peers* en media heeft ook het onderwijs een rol bij de burgerschapsvorming van jongeren. Diverse studies laten zien dat de school ertoe doet als het er op aankomt hoe jongeren ‘in de wereld staan’ (voor overzicht zie: Geboers et al., 2013; Nieuwelink et al., 2016c). Maar de potentiële impact van de school moet niet overdreven worden. Dat is voor het leren lezen, schrijven en rekenen het geval, en dit geldt dus ook voor de invloed van school op het burgerschap van leerlingen. En die effecten zien we vooral voor wat betreft het aanleren van kennis. Op houdingen van leerlingen hebben scholen minder invloed, maar ook dat geldt natuurlijk ook voor andere typen houdingen (bijvoorbeeld ten opzichte van leren en lezen) en ook voor andere actoren. Ook ouders hebben in hun opvoeding immers beperkt invloed op de houdingen van hun kinderen. Dit betekent dus niet dat we ons hier niet mee bezig moeten houden, maar dat we ons van de beperkingen bewust moeten zijn.

Dit is voor leraren allemaal niet zo nieuw. Als docent weet je wel dat je invloed beperkt is. Je weet dat wat je doet maar beperkt effect heeft op je leerlingen. Je zult maar gedeeltelijk invloed kunnen uitoefenen op de perspectieven die je leerlingen op de samenleving hebben – en dat is misschien maar goed ook. Maar de rol van de school is zeker niet betekenisloos. Er zijn studies die laten zien dat de effecten van school groter zijn voor leerlingen die van huis uit weinig meekrijgen op het terrein van burgerschap. Daarbij geldt dat studies ook niet alles (kunnen) meten. Er zijn (mogelijk) ook effecten die met bepaalde instrumenten of interventies niet gevonden worden. We kennen allemaal voorbeelden uit onze eigen onderwijspraktijk waarin jijzelf ‘geraakt’ werd door een ervaring op school, door een docent of een onderwerp en van situaties waarin je merkte dat je een leerling ‘kan raken’. Het is dus belangrijk om te beseffen dat het onderwijs er toe *kan* doen en dat docenten verschil kunnen maken.

Vanzelfsprekend is niet elk type onderwijs (even) effectief. Hieronder bespreken we de manieren waarop scholen een bijdrage kunnen leveren aan burgerschap van leerlingen. In zijn algemeenheid gelden er ook voorwaarden voor de effecten van onderwijs. Ten eerste laten studies zien dat er alleen effecten gevonden worden wanneer er sprake is van een duurzaam aanbod. Een enkelvoudig project zonder verdere inbedding in het curriculum laat geen effecten op burgerschap van leerlingen zien (Nieuwelink et al., 2016c; Van Goethem et al., 2014). Regelmatig wordt geconstateerd dat een substantieel deel van de scholen in Nederland hun burgerschapsonderwijs uitsluitend uitwerken in enkele losse projecten of excursies zonder dat te koppelen aan een onderwijsaanbod waarin leerlingen gestimuleerd worden om wat zij gezien hebben te koppelen aan bredere maatschappelijke thema’s, vraagstukken en actoren (Onderwijsinspectie, 2017; Elfering et



al., 2016). Dergelijke benaderingen van burgerschapsonderwijs zullen zeer waarschijnlijk weinig effect hebben op het burgerschap van leerlingen. Structurele programma's (met uitgewerkte doelen) zijn noodzakelijk om doelstellingen omtrent burgerschap te bereiken.

Verder laten studies zien dat niet alle docenten evenveel effect hebben op het burgerschap van leerlingen. Docenten die in hun opleiding geleerd hebben over wat het betekent om een bijdrage te burgerschapsonderwijs te verzorgen, leveren een grotere bijdrage dan docenten die in hun opleiding daar niets over geleerd hebben (Isac et al, 2013). Ook dat is niet heel verrassend omdat je pas bewust bezig kan zijn met burgerschap als je weet waar het over gaat en hoe je dat in je onderwijs kan verwerken. Gekeken naar de Nederlandse situatie is dit wel problematisch. Tot voor kort besteedde immers alleen de lerarenopleiding maatschappijleer in haar vakinhoud expliciet aandacht aan burgerschapsonderwijs (Nieuwelink, 2018; Onderwijsraad, 2012). Leraren in Nederland voelen zich op dit terrein ook minder competent dan hun collega's elders (Munniskma et al., 2017). De aandacht voor burgerschapsonderwijs in de lerarenopleidingen is de afgelopen jaren toegenomen (zie kennisbasis van tweedegraads lerarenopleidingen bijvoorbeeld op [www.10voordeleraar.nl](http://www.10voordeleraar.nl)). Of leraren beter toegerust zijn, blijft echter wel de vraag. Dat leraren in hun opleiding voorbereid moeten worden op burgerschapsonderwijs, laat zien dat niet zo maar alle docenten ervoor verantwoordelijk *kunnen* zijn. Ook dit onderdeel van het onderwijs verlangt expertise, anders dan wat sommige beleidsmakers en bestuurders lijken te denken.

### 5.1 Twee mechanismen in het onderwijs

Het burgerschap van leerlingen kan in het onderwijs gestimuleerd worden doordat leerlingen leren over inhouden van burgerschap (zoals politiek, democratie en vrijheidsrechten), maar ook doordat leerlingen in omgang met elkaar leren over manieren waarop mensen met elkaar om kunnen gaan (zoals discussies, besluitvorming). Burgerschapsonderwijs gaat dus over het begrijpen van relevante concepten, maar ook over het ervaren van hoe burgerschap kan 'werken'. Scholen kunnen het burgerschap van leerlingen dus stimuleren via een curriculumaanbod en via het pedagogisch klimaat. Hieronder wordt beschreven wat studies laten zien over de manieren waarop scholen effect kunnen hebben op het burgerschap van leerlingen. Hierbij moet wel gerealiseerd worden dat het onderzoek naar burgerschapsonderwijs op dit terrein nog in de kinderschoenen staat. Onderzoek geeft nog allesbehalve kant-en-klare oplossingen. Onderzoek toont richtingen die relevant kunnen zijn voor onderwijs, maar niet veel meer dan dat. Hoe het *precies* in zijn werk gaat is nog niet duidelijk, processen in het onderwijs zijn nog een *black box*: we weten dat er een effect op kan treden maar wat dat effect precies veroorzaakt, weten we niet.

## 6.2 Curriculum voor burgerschap

De grootste effecten van onderwijs op het burgerschap van leerlingen worden gevonden voor het op structurele basis aanbieden van lesstof over dit thema. Niet alle manieren waarop dat gebeurt zijn echter ook effectief. De manier waarop het onderwijs vorm krijgt, doet ertoe en wordt uitgebreider besproken in hoofdstuk 12. In dat hoofdstuk wordt uitgelegd dat verschillende (vak)didactische aspecten effectief zijn. Dit gaat dan onder meer over een actieve rol voor leerlingen, het aanbieden van onderwijs dat betekenisvol is voor leerlingen en dat er sprake is van een dialogische didactiek waarin verschillende perspectieven aangeboden worden (zie ook Geboers et al., 2013; Nieuwelink et al., 2016c).

## 6.3 Pedagogisch klimaat

Het meeste onderzoek over burgerschapsonderwijs richt zich op de rol van het pedagogische klimaat. Bij deze studies wordt gekeken naar de relatie tussen leerlingen onderling en de relatie tussen leerlingen en docenten. De relaties moeten open zijn (dus iedereen moet een inbreng kunnen hebben) en moeten veilig zijn (dus iedereen moet zich er prettig voelen). Een pedagogisch klimaat heeft dan verschillende onderdelen. Leerlingen moeten de ruimte voelen om zichzelf te ontwikkelen, zich te uiten en met anderen in gesprek te gaan. Bij klassengesprekken of discussies moeten leerlingen het gevoel hebben dat hun mening ertoe doet, dat er verschillende standpunten naar voren komen en er ruimte is om op elkaar te reageren. Leerlingen moeten niet 'afgerekend' worden op hun standpunt, maar juist gestimuleerd worden om dat te geven en op elkaars standpunten te reageren, waarbij ook docenten tegengesproken mogen worden. Docenten hebben dan als taak leerlingen te laten deelnemen in een veilige sfeer. Indien noodzakelijk zouden docenten er dan voor moeten zorgen dat er verschillende perspectieven naar voren komen. Een ander onderdeel is dat leerlingen het gevoel moeten hebben dat zij zich gehoord voelen binnen de school. Ze zouden een stem moeten hebben bij het bepalen van de regels en activiteiten op school en ervaren dat hun mening ertoe doet bij de besluitvorming op school.

Een open pedagogisch klimaat kan op verschillende aspecten van burgerschap effect hebben. Ten eerste zijn er effecten die min of meer samenhangen met een dergelijk klimaat, zoals houdingen ten opzichte van discussies. Leerlingen die vaker discussiëren, staan positiever tegenover het voeren van discussies en begrijpen beter dat er in de politiek tegenstellingen bestaan over oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (Campbell, 2008). Ook laten studies zien dat leerlingen op een school met een open klimaat meer sociaal vertrouwen (vertrouwen in de medemens) hebben dan leerlingen die een dergelijk klimaat niet ervaren (Flanagan & Stout, 2010).

Daarnaast zijn er studies die kijken naar effecten die wat verder weg staan van het pedagogisch klimaat zelf, zoals het onderschrijven van mensenrechten. In een onderzoek onder Joodse en Arabische leerlingen in Israël is de relatie nagegaan tussen een open klasklimaat en de kennis en houdingen van leerlingen ten opzichte van kinderrechten (Khoury-Kassabri & Ben-Arieh, 2008). De onderzoekers vonden een verband tussen de ruimte die er was voor leerlingen om kritiek te leveren op besluiten van docenten en de mate waarin leerlingen kennis hadden over kinderrechten en hun houdingen ten opzichten van deze rechten.

Onderzoekers in Duitsland hebben gekeken naar de relatie tussen een open klasklimaat en tolerantie ten opzichte van migranten (Gniewosz et al., 2009). Zij laten zien dat er behoorlijke verschillen bestaan in tolerantie afhankelijk van de opleiding van de ouders: kinderen met ouders met een hogere opleiding hadden tolerantere houdingen dan kinderen met lager opgeleide ouders. Echter, dit verschil wordt kleiner naarmate leerlingen op school een open pedagogisch klimaat ervaren. Dat een open pedagogisch klimaat een bijdrage kan leveren aan de tolerantie van jongeren heeft volgens de onderzoekers te maken met de klassensamenstelling en de opstelling van docenten. Wanneer leerlingen het handelen van docenten als eerlijk ervaren, tonen zij vaker tolerante houdingen.

### *7. Burgerschapsonderwijs in Nederland*

Het onderwijs kan er dus toe doen bij de burgerschapsvorming van leerlingen. De situatie in Nederland laat echter zien, dat scholen lang niet altijd gebruikmaken van deze mogelijkheden. Sinds de invoering van de wet in 2006 houdt de onderwijsinspectie bij wat scholen doen op dit terrein. Al jaren constateert zij dat scholen weinig aanbod hebben, dat het versnipperd is, dat er weinig doorleefde visies zijn en dat scholen hierbij weinig ontwikkeling laten zien (bijvoorbeeld Onderwijsinspectie, 2017). Ook jongeren ervaren in het onderwijs relatief weinig mogelijkheden om hun burgerschap te ontwikkelen. Er wordt niet veel over maatschappelijke thema's gesproken, er is weinig ruimte om te discussiëren of besluiten te nemen (Munnikma et al., 2017; Nieuwelink et al., 2016b). Op veel scholen is burgerschapsonderwijs ook niet echt een teamaangelegenheid. Individuele docenten die er (toevallig) affiniteit mee hebben, geven het vorm. En er is weinig uitwisseling tussen docenten over manieren waarop zij burgerschapsonderwijs in hun klas vormgeven (Nieuwelink, 2018; Onderwijsinspectie, 2017). Ook in internationaal vergelijkend perspectief scoort het Nederlandse burgerschapsonderwijs niet erg goed. Docenten in Nederland voelen zich ook minder geëquipeerd dan docenten in vergelijkbare landen om inhoudelijke thema's te behandelen, zoals verkiezingen en de Grondwet. Daarbij houden docenten in Nederland ook veel meer vast aan een lesboek dan docenten in andere landen doen. Zij nemen (of hebben) dus minder

de ruimte om hun eigen onderwijs te ontwikkelen. Opvallend is verder dat leerlingen in Nederland het klasklimaat als minder open ervaren dan hun leeftijdsgenoten in andere landen (Munnikma et al., 2017). Er zijn allerlei scholen waar wel een mooi en inspirerend aanbod van burgerschapsonderwijs bestaat (zie bijvoorbeeld cases in Nieuwelink et al., 2016c), maar dit lijkt niet de norm in Nederland te zijn.

Het beeld over burgerschapsonderwijs in Nederland wordt nog wat somberder ingekleurd wanneer gekeken wordt naar verschillen tussen schooltypen. Diverse studies laten namelijk zien dat het aanbod van scholen sterk verschilt. Op havo- en vwo-scholen lijkt, vooral in de hogere jaren van het vo, een ruimer aanbod te zijn voor burgerschapsvorming. Leerlingen hebben meer mogelijkheden om hun burgerschap te ontwikkelen. Deze scholen lijken daarbij vooral de nadruk te leggen op zelfontplooiing, emancipatie en kritisch leren nadenken over de samenleving. Op vmbo- en mbo-scholen lijkt het aanbod, vooral in latere jaren van het vo, beperkter te zijn. Er zijn voor leerlingen minder mogelijkheden om hun burgerschap te ontwikkelen. En er lijkt meer de nadruk te liggen op discipline, leren hoe de samenleving werkt en leren hoe je je moet gedragen (Munnikma et al., 2017; Nieuwelink et al., 2018a; Ten Dam & Volman, 2003). Onderwijs lijkt daarmee niet zozeer een bijdrage te leveren aan het creëren van gelijke kansen, maar eerder de ongelijke kansen tussen leerlingen te vergroten. Het is daarmee van belang dat scholen goed kijken of zij kansen voor leerlingen kunnen vergroten en wat voor doelen zij stellen op het gebied van burgerschapsonderwijs. Scholen kunnen immers bijdragen aan kansengelijkheid, maar dat lijkt niet altijd de praktijk.

### *8. Samenvatting*

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van beleid en onderzoek naar burgerschap(sonderwijs). In het eerste deel van het hoofdstuk is besproken wat burgerschap betekent (deelvraag 1). Daarbij is de gedeelde kern omschreven (zoals maatschappelijke en politieke participatie, democratie, tolerantie en sociale cohesie) en is aangegeven dat er uiteenlopende benaderingen zijn rondom burgerschap (zoals liberale en communitaristische benaderingen). Vervolgens zijn redenen om wel of geen aandacht te besteden aan burgerschap in het onderwijs aan bod gekomen en zijn de wettelijke bepalingen langsgekomen (deelvraag 2). Burgerschapsonderwijs is belangrijk om democratisch burgerschap te stimuleren bij leerlingen en ze gelijke kansen te geven om dit te ontwikkelen. Maar er moet voor gewaakt worden dat dit niet op een paternalistische manier gebeurt of een uitvoeringsinstrument van de overheid wordt. Er is aangegeven dat burgerschap in Nederland een beperkte plek in het curriculum heeft maar dat het tij misschien aan het keren is. Hierna is aandacht besteed aan onderzoek naar het burgerschap van jongeren (deelvraag 3) en manieren waarop burgerschap in het onderwijs gestimuleerd kan worden (deelvraag 4). Centrale

uitkomsten daarbij zijn dat jongeren in principe positief staan tegenover democratie maar relatief weinig kennis daarover hebben en dat onderwijs impact *kan* hebben maar dat deze potentie in Nederland onvoldoende benut wordt. Daarmee laat dit hoofdstuk zien dat er voldoende redenen zijn om optimistisch te zijn over de bereidheid van jongeren om deel te nemen in een democratische samenleving en bij te dragen aan een rechtvaardige wereld. Vanuit het onderwijs kunnen we meer doen om dit nog verder te stimuleren. In hoofdstuk 12 zal verder uitgewerkt worden op welke manieren dit mogelijk is.

## Referenties

- Abendschön, S. (red.). (2013). *Growing into politics. Contexts and timing of political socialisation*. Colchester: ECPR Press.
- Amna, E. (2012). How is civic engagement developed over time? Emerging answers from a multidisciplinary field. *Journal of Adolescence*, 35, 611–627.
- Beertema, H. (2018, 29 maart). ‘Motie van lid Beertema’. Geraadpleegd van: [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof\\_j9vvij5epmjley0/vkn3anmodivo/f=kst31289367.pdf](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvij5epmjley0/vkn3anmodivo/f=kst31289367.pdf)
- Bovens, M., & Wille, A. (2014). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.
- Campbell, D. E. (2008). Voice in the classroom: How an open classroom environment facilitates adolescents’ civic development. *Political Behavior*, 30, 437–454.
- Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven/London: Yale Nota Bene.
- Den Ridder, J., & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland [More democracy, less politics?]*. Den Haag: SCP.
- Deth, J. W. van, Abendschön, S., & Vollmar, M. (2011). Children and politics: An empirical reassessment of early political socialization. *Political Psychology*, 32(1), 147-174.
- Eidhof, B. (2016). *Influencing youth citizenship*. Academisch proefschrift. Universiteit van Amsterdam.
- Eidhof, B. (2018). *Het Wilhelmus voorbij. Over het ontwikkelen van burgerschap in het onderwijs*. Amsterdam: Van Gennep.
- Elfering, S. & Boer, P. den, & Tholen, R. (2016). *LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo. Eindrapport*. Nijmegen: KBA Nijmegen/ResearchNed.
- Elffers, L. (2018). *De bijlesgeneratie: opkomst van de onderwijscompetitie*. Amsterdam University Press.
- Examenbesluit beroepsopleidingen WEB (2017, 1 augustus). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027963/2017-08-01#Bijlage1>
- Flanagan, C. A. (2013). *Teenage citizens: The political theory of the young*. Cambridge: Harvard University Press.
- Galston, W. A. (2001). Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education. *Annual Review of Political Science*, 4, 217-34.
- Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W., Jorgensen, T., & ten Dam, G. (2015). Citizenship development of adolescents during the lower grades of secondary education. *Journal of adolescence*, 45, 89-97.
- Geijsel, F., Ledoux, G., Reumerman, R., & Ten Dam, G. (2012). Citizenship in young people's daily lives: differences in citizenship competences of adolescents in the Netherlands. *Journal of Youth Studies*, 15, 711-729.
- Gelinck, C. (2019). Waar geven we burgerschapsonderwijs een plek in het curriculum? In: Bram Eidhof, *Handboek Burgerschapsonderwijs. Voor het voorgezet onderwijs*. Den Haag: ProDemos.
- Gimpel, J. S., Lay, C. J., & Schuknecht, J. E. (2003). *Cultivating democracy. Civic environments and political socialization in America*. Washington D.C.: Brookings.
- Gniewosz, B., Buhl, H. M., & Noack, P. (2009). Political alienation in adolescence: Associations with family and school factors. *International Journal of Behavioral Development*, 33, 337-346.
- Hakhverdian, A., & Schakel, W. (2017). *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Heater, D. (1990). *Citizenship: The civic ideal in world history, politics and education*. Manchester / New York: Manchester University Press.

- Helwig, C. C. (1998). Children's conceptions of fair government and freedom of speech. *Child Development*, 69, 518-531.
- Helwig, C. C., & Turiel, E. (2002). Rights, autonomy, and democracy: Children's perspectives. *International Journal of Law and Psychiatry*, 25, 253-270.
- Hul, K. Van den (2017, 7 december). Motie Van den Hul over seksuele weerbaarheid op scholen. Geraadpleegd van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-VIII-91.html>
- Isac, M. M., Maslowski, R., Creemers, B., & Van der Werf, G. (2013). The contribution of schooling to secondary-school students' citizenship outcomes across countries. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*, 25, 29-63.
- Jong, W. de (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985*. Academisch proefschrift. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Keating, A., Kerr, D., Benton, T., Mundy, E., & Lopes, J. (2010). *Citizenship education in England 2001-2010. Young people's practices and prospects for the future: the eighth and final report from the Citizenship Education Longitudinal Study (CELS)*. London: DfE.
- Kennedy, J. (2018, 9 juni). 'Burgerschapsonderwijs is leerlingen motiveren de wereld iets beter te maken'. *Trouw*.
- Khoury-Kassabri, M., & Ben-Arieh, A. (2008). School climate and children's views of their rights: A multi-cultural perspective among Jewish and Arab adolescents. *Children and Youth Services Review*, 31, 97-103.
- Kymlicka, W. (2002). *Contemporary political philosophy: An introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Leenders, H., Veugelers, W., & De Kat, E. (2008). Teachers' views on citizenship education in secondary education in The Netherlands. *Cambridge journal of education*, 38(2), 155-170.
- Maslowski, R. Van der Werf, G., Oonk, G., Naayer, H., & Isac, M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. [Final report of ICCS in the Netherlands]. Groningen: GION.
- Merry, M. S. (2018a). Can schools teach citizenship?. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 1-15.
- Merry, M. S. (2018b). Citizenship, structural inequality and the political elite. *On Education. Journal for Research and Debate*.
- Merry, M.S. & Driessen, G. (2018). 'Waarom de elites houden van burgerschap', *Sociale vraagstukken*. Geraadpleegd van: <https://www.socialevraagstukken.nl/waarom-de-elites-houden-van-burgerschap/>
- Miller, D. (2000). *Citizenship and National Unity*. Cambridge: Polity Press.
- Munniksma, A., Dijkstra, A. B., van der Veen, I., Ledoux, G., van de Werfhorst, H., & ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Neundorf, A., Smets, K., & Garcia-Albacete, G. (2013). Homemade citizens: The development of political interest during adolescents and young adulthood. *Acta Politica*, 48, 92-116.
- Nieuwelink, H. (2016). *Becoming a Democratic Citizen. A Study Among Adolescents in Different Educational Tracks*. Academisch proefschrift. Universiteit van Amsterdam.
- Nieuwelink, H. (2018). *Hoe ziet het burgerschapsonderwijs in Amsterdam eruit? Een onderzoek naar de opvattingen van leraren*. Amsterdam: HvA.
- Nieuwelink, H., Dekker, P., & Ten Dam, G. (2018). Compensating or Reproducing? Students in different educational tracks about the role of school in experiencing democracy. *Cambridge Journal of Education*
- Nieuwelink, H., ten Dam, G., & Dekker, P. (2018). Adolescent citizenship and educational track: a qualitative study on the development of views on the common good. *Research Papers in Education*. <https://doi.org/10.1080/02671522.2018.1452958>
- Nieuwelink, H., ten Dam, G., Geijssels, F., & Dekker, P. (2018). Growing into politics? The development of adolescents' views on democracy over time. *Politics*, 38, 4, 395-410. [doi.org/10.1177/0263395717724295](https://doi.org/10.1177/0263395717724295)
- Nieuwelink, H., Dekker, P., Geijssels, F., & Ten Dam, G. (2016a). 'Democracy always comes first': Adolescents' views on decision-making in everyday life and political democracy. *Journal of Youth Studies*. <https://doi.org/10.1080/13676261.2015.1136053>
- Nieuwelink, H., Dekker, P., Geijssels, F., & Ten Dam, G. (2016b). Adolescents' Experiences with Democracy and Collective Decision-making in Everyday Life. In P. Thijssen, J. Siongers, J. Van Laer, J. Haers, & S. Mels (Eds.), *Political Engagement of the Young in Europe. Youth in the Crucible* (pp. 174-198). London / New York: Routledge.
- Nieuwelink, H., Boogaard, M., Dijkstra, A.B., Kuiper, E.J., Ledoux, G. (2016c). *Onderwijs in burgerschap: wat scholen kunnen doen. Lessen uit wetenschap en praktijk*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

- OCW (2018, 5 juni). Nieuwe wet als kompas voor burgerschapsonderwijs. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/05/nieuwe-wet-als-kompas-voor-burgerschapsonderwijs>
- Onderwijsraad, (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018). *Advies wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsinspectie (2017). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Onderwijsinspectie: Utrecht.
- Ploeg, P. van der (2018, 30 maart). Burgerschapsvorming als neoliberalisme. Geraadpleegd van: <https://www.linkedin.com/pulse/burgerschapsvorming-als-neoliberalisme-piet-van-der-ploeg/>
- Quaranta, M. (2019). What makes up democracy? Meanings of democracy and their correlates among adolescents in 38 countries. *Acta Politica*, 1-23.
- Prior, M. (2010). You've Either Got It or You Don't? The Stability of Political Interest over the Life Cycle. *Journal of Politics*, 72, 747-766.
- Rijkema, B. (2017). *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Sapiro, V. (2004). Not your parents' political socialization: Introduction for a new generation. *Annual Review of Political Science*, 7, 1–23.
- Schinkel, W. (2009). De virtualisering van burgerschap en de paternalistische staat. *Sociologie*, 5(1), 48-68.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., Agrusti, G., & Friedman, T. (2018). *Becoming citizens in a changing world: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 international report*. Springer.
- Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom.
- Ten Dam, G., & Volman, M. (2003). A life jacket or an art of living. Inequality in social competence education. *Curriculum Inquiry*, 33, 117–137.
- Tiemeijer, W.L. (2010). 't Is maar wat je democratie noemt...', in Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (red.). *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Thomassen, J. (2007). Democratic Values. In R. J. Dalton & H. Klingemann (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 418-434). Oxford: Oxford University Press.
- Van Goethem, A., Van Hoof, A., Orobio de Castro, B., Van Aken, M., & Hart, D. (2014). The role of reflection in the effects of community service on adolescent development: A meta-analysis. *Child Development*, 85, 2114–2130.
- Van Gunsteren, H. (1998). *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies*. Colorado: Westview Press.
- Varkevisser, A. (2018, 12 juni). 'Minister Slob, zadel ons niet op met onzinnig uurtje democratiekennis'. *Trouw*.
- Veugelers, W. (2000). Different ways of teaching values. *Educational review*, 52(1), 37-46.
- Veugelers, W. (2009). Active student participation and citizenship education. *Educational Practice and Theory*, 31, 55–69.
- Wagenaar, H., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009. PPON-reeks 45*. Arnhem: Cito.
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41, 237-269.
- Winther, W. de & Witteman, L. (2017, 4 maart). 'Niks mis met 'ouderwets'. Interview met Buma'. *De Telegraaf*.