

Lezing ‘Jongeren en burgerschap: de kanarie in de kolenmijn’ van Geert ten Dam, hoogleraar Onderwijskunde en voorzitter College van Bestuur Universiteit van Amsterdam, die zij uitsprak tijdens het afscheid van SCP-directeur Kim Putters op maandag 30 mei 2022 te Amare Den Haag.

Dames en heren,

Kim, hartelijk dank voor de uitnodiging om te spreken op deze middag. Ik vind het een grote eer om dat te doen. Als directeur van het SCP heb je de afgelopen jaren Nederland en de burgers gevolgd. Trefzeker en stevig wetenschappelijk onderbouwd heb je de vinger gelegd op ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen en de overheid bij de les gehouden. De kwetsbaarheid van groepen burgers ligt je na aan het hart.

Ik heb in mijn loopbaan veel te maken gehad met het burgerperspectief in relatie tot onderwijs – dus met de vraag: wat moet een burger kennen, kunnen en willen om mee te draaien in deze samenleving? Ik heb aardig wat leerlingen, studenten, docenten en wetenschappers hierover gesproken. Ik heb er zelf uitgebreid onderzoek naar gedaan. Maar toen ik nadacht over deze middag, schoot mij als eerste een verhaal te binnen van Rally, mijn echtgenoot. Hij is vrijwillig scheidsrechter en huiswerkbegeleider in Amsterdam-Oost. In die hoedanigheid vergezelde hij een van zijn voetbalpupillen naar een gesprek op diens middelbare school. Het ging niet goed met de jongen. Dat was ook wat hij continu terug hoorde van zijn school: het gaat niet goed met jou. Rally vroeg hem ‘Wat vind je belangrijk, wat moet er in het gesprek aan de orde komen?’. De jongen, veertien jaar oud, antwoordde: ‘Dat ze me zien’. Dát, dames en heren, is de kern van wat wij hier vanmiddag bespreken.

We willen dat de overheid haar burgers ziet en kan omgaan met de waargenomen verschillen. We willen dat jongeren op school leren hoe ze als burger kunnen bijdragen aan de samenleving. Daarvoor moeten ook de scholen zien wie ze voor zich hebben. Zodat hun leerlingen niet alleen leren hoe ze bijdragen aan de gemeenschap, maar ook hoe we daarin omgaan met verschillen en met eventuele conflicten. Dat moet ze worden voorgeleefd. En dat gebeurt onvoldoende. Minstens zo belangrijk is dat de groeiende onderwijskloof tussen lager en hoger opgeleiden zich óók voordoet in de burgerschapsvorming van jongeren. Hun opleidingsniveau bepaalt voor een groot deel hoe zij denken over democratie. Het bepaalt ook de burgerschapscompetenties die ze meekrijgen. Alles bij elkaar vormt dit een risico voor een toekomstige, veerkrachtige democratie. De burgerschapsvorming van jongeren is als het ware de kanarie in de kolenmijn. Ik licht dit graag toe.

Burgerschapscompetenties gaan over opvattingen, kennis en vaardigheden. Ik vertel u eerst wat we weten over de opvattingen van jongeren over democratie. Vervolgens ga ik in op hun burgerschapskennis. U zult merken dat het plaatje dat ik schets, niet hoopvol stemt. Daarom ga ik tot slot in op de vraag: wat moet er gebeuren om de verschillen tussen jongeren te verkleinen? Om ervoor te zorgen dat iedereen zich gezien voelt en volwaardig mee kan draaien in onze samenleving?

Ik begin met wat we weten over de opvattingen van jongeren over democratie. Onder jongeren zien we min of meer hetzelfde beeld als onder volwassenen. Het SCP peilt periodiek wat de volwassenen vinden van maatschappij en politiek via het Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Daaruit bleek lange tijd dat negen op de tien Nederlanders het (heel) belangrijk vinden om in een democratie te

wonen. Ze steunen democratische waarden.¹ In april 2020, net na de eerste coronagolf, waren Nederlanders zelfs nog een slag tevredener over de samenleving.² Wel blijkt uit de serie Burgerperspectieven van het SCP dat de grootste verschillen van mening over hoe het met Nederland gaat, te vinden zijn tussen lager en hoger opgeleide burgers. Mensen van verschillende opleidingsniveaus zijn het vaker met elkaar oneens dan mensen van verschillende leeftijden. Of van verschillende seksen. Toch was dus lange tijd het vertrouwen in de overheid hoog. Tot 2021, want toen kreeg het een forse knauw.³ De lange formatie en vooral de toeslagenaffaire hebben er ingehakt. De 'kloof' tussen politiek en burger is sindsdien een thema dat overal opduikt.

Het beeld voor adolescenten is, zoals ik al zei, in grote lijnen hetzelfde als voor volwassenen. Maar er zijn ook andere tendensen. Dat is belangrijk om te weten, want de adolescentie is een cruciale periode voor de vorming van burgerschap. Vooral houdingen en oriëntaties stabiliseren snel na de adolescentie. Ze veranderen daarna nog mondjesmaat. De opvattingen van jongeren over democratie zijn dus een thermometer voor toekomstige democratische legitimiteit.

Samen met mijn collega's Herman van de Werfhorst en Tom van der Meer leid ik het Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen.⁴ We volgen leerlingen van alle schooltypen gedurende hun middelbare schooltijd. We begonnen met eersteklassers in het schooljaar 2018-2019. Jaarlijkse bevragen we hen over democratische kernwaarden. De eerste drie metingen laten zien dat leerlingen in meerderheid de democratie steunen.⁵ Er is tevens een flinke bereidheid om te gaan stemmen op achttienjarige leeftijd, vooral onder vwo-leerlingen. Toch is ook in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs het vertrouwen in politici niet bijzonder hoog en daalt gaandeweg, vooral vmbo-leerlingen hebben en krijgen substantieel minder vertrouwen in ambtsdragers.

De samenhang tussen opleiding en opvatting over democratie klinkt al door in de eerste drie leerjaren van de middelbare school. Dat doet vermoeden dat de sociale en culturele achtergrond van leerlingen een rol speelt. En dat is zorgelijk. Een democratie zou kansengelijkheid moeten bevorderen en mensen het vertrouwen moeten geven dat ze erbij horen en ertoe doen. Gebeurt dat niet, dan kan dat leiden tot polarisatie en verder afkalvend vertrouwen.

Toch is dit niet het hele verhaal. Het positievere beeld van de politieke opvatting van leerlingen op het vwo, klopt niet zonder meer. Als we inzoomen, is er meer aan de hand. Dat inzoomen deed Hessel Nieuwelink, een promovendus van mij en Paul Dekker.⁶ In een kleinschalige interviewstudie sprak hij veertig jongeren in de tweede klas van het voortgezet onderwijs en twee jaar later nog eens, in de vierde klas. Nieuwelink vroeg de jongeren niet naar de landspolitiek, maar naar

¹ Dekker, P., & Ridder, J. den (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

² Dekker, P., den Ridder, J., van Houwelingen, P., & Miltenburg, E. (2020). *Burgerperspectieven 2020 | 2*. Den Haag: SCP.

³ den Ridder, J., Vermeij, L., Maslowski, R., & van 't Hul, J. (2021). *Burgerperspectieven 2021 | 4*. Den Haag: SCP.

⁴ <https://adks.nl/>

⁵ Thijs, P.E., Kranendonk, M., Mulder, L.E.M., Wanders, F.H.K., ten Dam, G.T.M., van der Meer, T.W.G., & van de Werfhorst, H. G. (2019). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs: Jaar 1*. Amsterdam: ADKS, Universiteit van Amsterdam; van der Meer, T.W.G., Wanders, F.H.K., Thijs, P., Mulder, L.E.M., Aizenberg, E., ten Dam, G.T.M., & van de Werfhorst, H.G. (2021). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs: Jaar 2*. Amsterdam: ADKS, Universiteit van Amsterdam.

⁶ Nieuwelink, H. (2016). *Becoming a Democratic Citizen. A Study Among Adolescents in Different Educational Tracks*. Amsterdam.

alledaagse situaties gerelateerd aan democratische vraagstukken. Bijvoorbeeld naar besluitvorming in de klas, op school of op de sportvereniging.

Op veertienjarige leeftijd hebben de meeste leerlingen brede opvattingen over democratie. Als ze moeten kiezen tussen de wil van de meerderheid en de belangen van een minderheid, hebben ze een voorkeur voor besluitvorming op basis van consensus. Onder vwo'ers is de groep met deze opvatting het grootste. Maar naarmate de leerlingen ouder worden, zijn het juist de vwo'ers die relatief vaker een meer eendimensionale kijk op de werking van democratie ontwikkelen.⁷ Gaandeweg stellen ze democratie gelijk aan meerderheidsbesluiten. Nieuwelink zag opmerkelijk genoeg onder vmbo'ers een grotere groep leerlingen die blijft benadrukken dat meerdere principes van belang zijn. Principes dus als meerderheidsbesluitvorming in relatie tot minderheidsrechten, het zoeken naar consensus, en het accentueren van collectieve besluitvorming. In de literatuur zijn dit de 'betere' democratische denkbeelden.

Het kan zijn dat deze bevindingen te maken hebben met de focus op de dagelijkse leefwereld van jongeren en niet op politiek. Maar de grotere nadruk op meerderheidsbesluitvorming is ook een indicatie voor veranderingen in de Nederlandse politieke cultuur. En in de berichtgeving daarover. Er is meer nadruk op competitie tussen politieke partijen, op zetelwinst. En op beleid dat gemaakt wordt door kleine meerderheden zonder te zoeken naar breder draagvlak. Via de media krijgen adolescenten – en dan vooral degenen die het nieuws volgen, de vwo'ers dus – het beeld van een democratie die weinig oog heeft voor de noden en wensen van burgers. Dit eendimensionale perspectief 'koloniseert' de aanvankelijke multidimensionale denkbeelden over besluitvorming in alledaagse situaties.

Dames en heren, ik heb geschetst welke opvattingen jongeren hebben over democratie en hoezeer zij daarin onderling verschillen. Vwo'ers zijn aanzienlijk meer betrokken bij de politieke democratie dan vmbo'ers en havisten. Jongeren verschillen ook in hoe ze de werking van de democratie interpreteren. Hier lijkt het beeld omgekeerd: vwo'ers gaan sneller over op een vrij platte interpretatie van democratie dan anderen. Beide punten schreeuwen wat mij betreft om aandacht van overheid en onderwijs. Daarover later meer. Ik ga eerst in op de burgerschapskennis-, houdingen en vaardigheden van Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen.

Nederland neemt deel aan de International Civic and Citizenship Education Study, kortweg ICCS. De eerste meting was in 2009⁸, de tweede in 2016⁹ en op dit moment loopt de ronde 2022. De uitkomst in de meting van 2016 was dat onze leerlingen lager scoren op burgerschapscompetenties dan leerlingen in vergelijkbare landen als België, Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden. Een andere uitkomst was dat scholen hier minder aandacht besteden aan burgerschap dan scholen in het buitenland. Ik licht deze uitkomsten kort toe.

⁷ Nieuwelink, H., ten Dam, G., Geijsel, F., & Dekker, P. (2018). Growing into politics? The development of adolescents' views on democracy over time. *Politics*, 38(4), 395-410.

⁸ Maslowski, R., van der Werf, M.P.C., Oonk, G.H.G., Naayer, H.M., & Isac, M.M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Groningen: GION / Rijksuniversiteit Groningen.

⁹ Munnikma, A., Dijkstra, A.B., van der Veen, I., Ledoux, G., van de Werfhorst, H., & ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Nederlandse leerlingen hebben duidelijk minder burgerschapskennis dan hun buitenlandse leeftijdsgenoten. Bovendien is de groep leerlingen die hoog scoort op kennis relatief klein. De resultaten van Nederlandse middelbare scholieren blijven ook op andere punten achter. Onze leerlingen hechten minder aan conventionele aspecten van burgerschap, zoals stemmen bij verkiezingen of leren over de geschiedenis van het land. Ze vinden aspecten van sociaal bewogen burgerschap minder belangrijk, zoals deelname aan vreedzame protesten of mensen helpen in de lokale gemeenschap. Verder is er een relatief laag vertrouwen in politieke partijen, het nationale parlement en in mensen in het algemeen. Nederlandse leerlingen steunen weliswaar in meerderheid gelijke rechten voor vrouwen en mannen, en voor minderheden, maar in vergelijking met het buitenland is deze meerderheid hier het kleinste. Ook de maatschappelijke en politieke betrokkenheid en participatie van Nederlandse jongeren blijft achter bij die in vergelijkbare landen. Tot slot schatten Nederlandse leerlingen hun eigen burgerschapsvaardigheden lager in dan scholieren in de meeste andere landen.

Het ICCS bevestigt de verschillen tussen leerlingen van laagopgeleide ouders en die van hoger opgeleiden. Het onderzoek laat bovendien zien dat die verschillen hier groter zijn dan in vergelijkbare landen. Kinderen van laagopgeleide ouders scoren lager op diverse aspecten van burgerschap. Het gaat om burgerschapskennis, steun voor gelijke rechten van etnische groepen en voor gelijke rechten van mannen en vrouwen. Ook heeft deze groep leerlingen minder vertrouwen in maatschappelijke instituties en zijn ze minder vaak van plan te gaan stemmen. Maar als het gaat om de alledaagse leefwereld van mensen, zien we minder opleidingsverschillen. Vrijwilligerswerk is bijvoorbeeld gelijk verdeeld over de verschillende groepen.

Het Nederlandse onderwijssysteem met de sterk gescheiden schooltypen vmbo, havo en vwo weerspiegelt zich in de uitkomsten. Leerlingen in hogere schooltypen hebben meer burgerschapskennis. Ze hebben meer vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheden en vinden maatschappelijke en politieke participatie belangrijker. Bovendien was het verschil in burgerschapskennis tussen de schooltypen in 2016 groter dan die in 2009 al was. Het kan zijn dat de vroege selectie in ons systeem een zelfstandig, onafhankelijk effect heeft op burgerschapsuitkomsten. Maar los daarvan kunnen scholen door het onderwijs dat ze aanbieden, bijdragen aan burgerschapscompetenties en aan grotere of kleinere ongelijkheid. Burgerschapsonderwijs heeft een compenserend effect voor jongeren die van huis uit minder meekrijgen. Dat laten verschillende studies zien.¹⁰

Daarom is het zorgwekkend dat de ICCS-studie zowel in 2009 als in 2016 liet zien dat onze scholen veel minder een oefenplaats zijn voor burgerschap dan die in andere landen. Nederlandse leerlingen vinden dat hun school weinig aan burgerschap doet. Docenten maken relatief weinig gebruik van verschillende leermiddelen en aanpakken. Ook het aanbod aan activiteiten buiten school is in Nederland relatief gering. Verder geven Nederlandse leerlingen in vergelijking met leeftijdsgenoten in het buitenland het minste aan dat er in de klas ruimte is voor discussie. Deze resultaten zien we terug in de antwoorden van leraren en schoolleiders. Dat terwijl uit onderzoek steevast naar voren komt hoe belangrijk het school- en klassenklimaat voor burgerschap is.¹¹

¹⁰ Bijv. Neundorf, A., Niemi, R.G., & Smets, K. (2016). The Compensation Effect of Civic Education on Political Engagement: How Civics Classes Make Up for Missing Parental Socialization. *Political Behavior* 38, 1–29.

¹¹ Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal W., & ten Dam, G. (2013). Review of the Effects of Citizenship Education. *Educational Research Review*, 9, 158-173.

Dat breng mij op het laatste punt dat ik wil maken: wat moet er gebeuren? Ik vind dat de overheid een steviger rol kan en moet spelen in het burgerschapsonderwijs.

Onze overheid is grondwettelijk verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking van al het onderwijs. Maar op het gebied van burgerschapsvorming heeft ze zich altijd terughoudend opgesteld. Burgerschap heeft een normatief karakter en overheidssturing kan botsen met onze zwaar bevochten onderwijsvrijheid.

Daar staat tegenover dat het een primaire taak is van de overheid om de rechtsstaat en de democratie te bewaken. Daar hoort bij dat je jongeren leert hoe ze mondige en verantwoordelijke burgers kunnen zijn. Opvoeding en onderwijs zijn daarvoor belangrijke 'instrumenten'. Dat maakt wat mij betreft steviger overheidssturing noodzakelijk. Ook als dat complex is.

De wet die scholen verplicht iets te doen aan burgerschapsonderwijs was lange tijd te globaal. Scholen moesten 'iets' aan burgerschap doen; 'wat' maakte niet uit, zolang ze maar binnen de grenzen van de rechtsstaat bleven. Sinds 1 augustus 2021 is een nieuwe wet van kracht. Scholen moeten nu expliciet aandacht besteden aan de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Daaronder vallen thema's zoals gelijke behandeling, het verbod op discriminatie, de vrijheid van meningsuiting. De schoolcultuur moet in overeenstemming zijn met de basiswaarden.

Is dit voldoende? Nee, wat mij betreft niet. Ik vind dat er drie dingen moeten gebeuren.

Allereerst interpreteert de nieuwe wet – net als de oude – het begrip 'burgerschap' te smal. De focus ligt op aanpassing aan de gemeenschap. Maar een sterke, veerkrachtige democratie draait niet alleen om meerderheidsbeslissingen, binding en vertrouwen. Er moet ruimte zijn voor eigenwijze, soms tegendraadse burgers. Ze moeten van mening kunnen verschillen over wat 'het goede leven' is, zonder dat dit leidt tot gewelddadige conflicten of uitsluiting. Het gaat niet alleen om de verhouding tot de overheid. Het gaat om democratisch handelen in brede zin, ook tussen burgers onderling. De overheid zou deze kant van de medaille krachtiger moeten benoemen. Het is een belangrijke stap op weg naar een inclusieve samenleving. Naar een overheid die alle burgers goed in het vizier heeft en naar burgers die elkaar het recht op burgerschap niet ontzeggen.

Het tweede actiepunt voor effectief burgerschapsonderwijs is dat scholen reflecteren op de behaalde resultaten. De overheid zou als stelselverantwoordelijke veel meer de monitoring van het burgerschapsonderwijs kunnen aanjagen. We hebben hier nog weinig van gezien. Wel geeft het laatste jaarverslag van de Inspectie van het Onderwijs hoop. Het belang van burgerschap, naast taal en rekenen als basisvaardigheden, wordt daarin expliciet genoemd.

En het derde en misschien wel belangrijkste actiepunt is dat scholen hulp krijgen bij de uitvoering van het burgerschapsonderwijs. De overheid laat het ronduit afweten. De nieuwe wet ging niet gepaard met een goede ondersteuning. In het ontstane gat springen allerlei grote en kleine organisaties met een commercieel aanbod. Maar er is brede steun nodig voor scholen en publieke kennisinstellingen die samenwerken aan de vertaling van de wettelijke burgerschapsopdracht naar de praktijk. Naar de specifieke onderwijspraktijk op een school, maar vooral ook naar de dagelijkse burgerschapspraktijk van jongeren daar. Democratisch burgerschap moet kunnen wortelen in de leefwereld van jongeren; het is geen ver van mijn bed show. Als scholen zich geen rekenschap weten te geven van wat voor jongeren belangrijk is, slaan ze de plank mis. Remmert Daas ontwikkelde in zijn promotieonderzoek een portfolio-instrument dat leerlingen de kans geeft om te beschrijven wat burgerschap voor hen in

verschillende contexten betekent.¹² Dit ondersteunt leerkrachten om hun leerlingen op een zinvolle manier burgerschapscompetenties bij te brengen.

De huidige staat van het burgerschapsonderwijs in Nederland accentueert de noodzaak om te investeren in de uitvoering. Hard nodig zijn methoden en didactische aanpakken. Bewezen effectief zijn vormen als ervaringsleren, stageplekken rondom de school, meer aandacht voor de leerling/leraar-relatie, een open- en respectvol school- en klassenklimaat, en actiever kennismaken met diversiteit.¹³ Scholen kunnen daadwerkelijk voor hun leerlingen het verschil maken met een geïntegreerde, schoolbrede en eigen aanpak. Daarom is er ook dringend behoefte aan een professionaliseringsaanbod voor leraren, bij voorkeur in de vorm van scholenwerkplaatsen waarin zij mee-ontwikkelen. *One size fits all* motiveert en werkt niet. Investeren in de uitvoering geeft de overheid een uitgelezen kans om het burgerperspectief te verankeren in het onderwijs. Met als ultieme doel de democratie sterk en levend houden.

Ik sluit af.

De groeiende verschillen en ongelijkheid in de burgerschapsvorming van jongeren zijn als de kanarie in de kolenmijn. Ze waarschuwen voor de toekomst van onze democratie. Dat brengt mij tot de overtuiging dat de overheid democratie niet alleen zelf beter moet voorleven, maar ook een stevige rol moet pakken in het onderwijs. Gebeurt dat goed, dan zien scholen veertienjarige jongeren beter. Ze stimuleren dan burgerschapsontwikkeling sterker, en ze compenseren voor sociale ongelijkheid.

U zult begrijpen: dit is niet morgen geregeld. Gelukkig is Rally's pupil in de tussentijd zichtbaarder dan ooit. En wel bij zijn voetbalclub. Daar kreeg de jongen de rol van scheidsrechter toebedeeld; degene die je op het veld onmogelijk over het hoofd kunt zien. Zo oefent hij als geen ander zijn burgerschapsvaardigheden – in zijn eigen leefwereld.

¹² Daas, R. (2019). *Assessment of Citizenship Competences*. Amsterdam

¹³ Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal W., & ten Dam, G. (2013). Review of the Effects of Citizenship Education. *Educational Research Review*, 9, 158-173; Nieuwelink, H., Boogaard, M., Dijkstra, A.B., Kuiper, E.J., Ledoux, G. (2016). *Onderwijs in burgerschap. Wat kunnen scholen doen?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.