



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Burgerschapscompetenties van jongeren

Een vergelijkend perspectief

Daas, R.; ten Dam, G.; Dijkstra, A.B.; Karkdijk, E.; Naayer, H.; Nieuwelink, H.; van der Veen, H.

DOI

[10.5553/BenM/138900692025052002004](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692025052002004)

Publication date

2025

Document Version

Final published version

Published in

B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Daas, R., ten Dam, G., Dijkstra, A. B., Karkdijk, E., Naayer, H., Nieuwelink, H., & van der Veen, H. (2025). Burgerschapscompetenties van jongeren: Een vergelijkend perspectief. *B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 52(2), 123-143.
<https://doi.org/10.5553/BenM/138900692025052002004>

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 Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<https://dare.uva.nl>)

Burgerschapscompetenties van jongeren

Een vergelijkend perspectief

*Remmert Daas, Geert ten Dam, Anne Bert Dijkstra, Esther Karkdijk, Harm Naayer, Hessel Nieuwelink & Ineke van der Veen**

Inleiding

Bezorgdheid over erosie van de wortels van democratische samenlevingen (Bartels, 2023; Honingh & Van Ham, 2024) is de afgelopen decennia gepaard gegaan met een appèl op scholen om meer werk te maken van burgerschapsonderwijs. Vooral het discours over integratie en cohesie kleurt in de meeste Europese landen de burgerschapsopdracht (Eurydice, 2023). Dat was in Nederland al zo in 2006, toen scholen voor het eerst een wettelijke burgerschapsopdracht kregen. Ook in 2021 was ‘maatschappelijk onbehagen’ een van de aanjagers om beleidsmatig de tot dan toe tamelijk vrijblijvende burgerschapsopdracht aan te scherpen (De Groot, Daas & Nieuwelink, 2022). Ongeacht hun visie of levensovertuiging moeten alle scholen ‘respect voor’ de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bevorderen (Staatsblad, 2021).

Een levendige democratische cultuur wordt gekenmerkt door een zekere mate van wederzijds respect, door het vermogen en de bereidheid van burgers om betrokken te zijn bij het sociale en politieke leven, door kennis van en vertrouwen in de instituties van de democratische rechtsstaat en door het ondersteunen van democratische waarden (Barber, 1984; Loobuyck, 2022; Oser & Veugelers, 2008). Kritische afstand houdt de democratie scherp, maar wantrouwen kan de representatieve democratie en de rechtsstaat ondermijnen (Van der Meer & Zmerli, 2017). Dat is ook de kern van sociale cohesie: een stabiel evenwicht tussen autonomie en orde, waarin ieder het leven naar eigen inzicht vorm kan geven, binnen een set van spelregels die daarvoor nodig zijn (Schuyt, 2006). Juist omdat er niet één antwoord is op de vraag hóé democratie en samenleving eruit moeten zien en wat dat vraagt van burgers, zijn reflectie en discussie over wat wenselijk en rechtvaardig is cruciaal.

* Dr. Remmert Daas is universitair docent onderwijswetenschappen aan het Research Institute Child Development and Education van de Universiteit van Amsterdam. Prof. Dr. Geert ten Dam is faculteitshoogleraar burgerschapsvorming aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Prof. dr. Anne Bert Dijkstra is bijzonder hoogleraar toezicht en socialisatie aan het Research Institute Child Development and Education van de Universiteit van Amsterdam, en programmacoördinator bij de Inspectie van het Onderwijs. Esther Karkdijk, MSc is PhD-kandidaat aan het Research Institute Child Development and Education van de Universiteit van Amsterdam en postdoctoraal onderzoeker aan het AmsterdamUMC. Drs. Harm Naayer is als onderzoeker onderwijswetenschappen verbonden aan onderzoeksgroep GION Onderzoek/Onderwijs van de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. Hessel Nieuwelink is lector burgerschapsonderwijs aan de Hogeschool van Amsterdam. Dr. Ineke van der Veen is als senior onderzoeker verbonden aan het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

De verantwoordelijkheid van scholen voor burgerschapsonderwijs brengt het monitoren van deze publieke taak met zich mee: door scholen én door de overheid, de laatste vanwege haar verantwoordelijkheid voor zowel de borging van de kwaliteit van onderwijs als voor de democratische rechtstaat (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003). Ondanks het grote belang dat aan burgerschapsonderwijs wordt toegekend, is kennis over de burgerschapscompetenties van jongeren en vooral over de vraag welke factoren daarop van invloed zijn, beperkt (Hoek, Munniksma & Dijkstra, 2022; Janmaat & Dijkstra, 2025).

Een van de kennisbronnen over de burgerschapscompetenties van leerlingen is de *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS), een periodiek internationaal vergelijkend onderzoek naar de kennis, houdingen en vaardigheden rond burgerschap van veertienjarige jongeren. Nederland nam hier in 2009 en 2016 aan deel (Maslowski e.a., 2012; Munniksma e.a., 2017). De resultaten stemden niet gerust. Beide studies lieten zien dat hoewel onder leerlingen brede steun bestond voor democratische waarden, Nederlandse leerlingen duidelijk minder burgerschapskennis hadden dan hun leeftijdsgenoten in omliggende landen. Ze hadden voorts een relatief laag vertrouwen in politieke partijen en het parlement. Er was weliswaar steun voor gelijke rechten van groepen in de samenleving, maar deze steun bleef achter bij die in omliggende landen. Daarnaast waren de maatschappelijke en politieke betrokkenheid en participatie van Nederlandse jongeren, evenals de inschatting van de eigen burgerschapsvaardigheden, lager. Ook de ongelijkheid in burgerschapsuitkomsten samenhangend met achtergrondkenmerken van leerlingen baarde zorgen.

In dit artikel presenteren we de recente onderzoeksuitkomsten van ICCS 2022. In welke mate beschikken jongeren over burgerschapscompetenties en in hoeverre zijn er verschillen tussen groepen leerlingen (SES, gender, etniciteit)? We vergelijken de burgerschapscompetenties van Nederlandse leerlingen zowel met leeftijdsgenoten in andere landen als met de uitkomsten uit ICCS 2016. Vervolgens gaan we voor burgerschapskennis en de intentie om later te gaan stemmen na wat de verschillen tussen groepen leerlingen kan verklaren. We besluiten met een reflectie op de resultaten en formuleren enkele aanbevelingen voor versterking van het burgerschapsonderwijs op scholen.

Burgerschapscompetenties voor een veerkrachtige democratie

In de literatuur worden uiteenlopende invullingen gegeven aan burgerschap, veelal gekoppeld aan het begrip democratie. In vrijwel alle definities van democratie wordt betrokkenheid van burgers bij besluitvorming en de rechtsstaat als pijler van een op democratische beginselen gebaseerde samenleving gezien en als noodzakelijk voor de borging van gelijke rechten (Honingh & Van Ham, 2024, 13; zie ook Koole, 2021). Democratie heeft daarnaast betrekking op het sociale leven. Het gaat niet alleen om de borging van vrijheden ten opzichte van de overheid en instituties, maar ook om de omgang met anderen en de bescherming van individuele vrijheid ten opzichte van medeburgers. Aspecten van democratisch burgerschap die in

vrijwel alle politieke theorieën naar voren komen, zijn: tolerantie voor diversiteit, gelijke rechten voor medeburgers, geweldloze conflictoplossing, burgerparticipatie en het onderschrijven van democratische principes en praktijken (Eidhof e.a., 2016). Over de betekenis van het begrip burgerschap en over de accenten die daarbij gezet kunnen worden, is tegelijkertijd en per definitie discussie mogelijk; burgerschap is inherent een betwist concept (Knight Abowitz & Harnish, 2006). Om vreedzaam samenleven tussen mensen die verschillen naar cultuur, geloof, opvattingen en oriëntaties, hulpbronnen en belangen mogelijk te maken, is een evenwicht tussen orde en ruimte voor verandering en kritiek onmisbaar. Een veerkrachtige democratie moet het hebben van eigenzinnige burgers, die kunnen bouwen op het democratisch proces en op bescherming door de rechtsstaat (Rijkema, 2017; Van Gunsteren, 2008).

Sociale ongelijkheid ondermijnt de samenhang tussen mensen en groepen binnen een samenleving en kan bijdragen aan erosie van sociale cohesie, aan vervreemding van minderheden van democratische instituties en aan ongelijkheid in de mogelijkheden voor benutting van hulpbronnen en beïnvloeding van beleid. Ongelijkheid is onder meer zichtbaar in grote verschillen in politieke participatie, politieke interesse en politieke kennis en steun voor de democratie (Christensen e.a., 2023; Levinson, 2010; Lijphart, 1997; Schakel & Van der Pas, 2021; Van der Meer & Zmerli, 2017). De politieke gelijkheid tussen burgers die ten grondslag ligt aan democratie staat zo onder druk en tast het fundament daarvan aan.

Leren over burgerschap, democratie en sociale cohesie gebeurt niet vanzelf en er zijn weinig plaatsen waar alle jongeren actief gestimuleerd kunnen worden om hun democratisch burgerschap te ontwikkelen (Nieuwelink e.a., 2016). Mede hierom wordt als een van de kerntaken van het onderwijs gezien dat leerlingen op school de gelegenheid krijgen om kennis, vaardigheden en houdingen rondom burgerschap te ontwikkelen (Van de Werfhorst e.a., 2015). Om het geheel aan kennis, vaardigheden en houdingen aan te duiden die een persoon in staat stellen om taken uit te voeren en problemen op te lossen binnen een specifieke sociale praktijk, wordt doorgaans het begrip competenties gebruikt (Eraut, 1994). *Burgerschapscompetenties* betreffen dan de kennis, vaardigheden en houdingen die nodig zijn om adequaat en verantwoord deel te nemen aan een democratische samenleving én deze mede vorm te geven (Eurydice, 2017; Rychen & Salganik, 2003; Ten Dam & Volman, 2007). Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in Nederland laat brede steun zien voor de bevordering van democratisch burgerschap door scholen (Van Goethem, Ten Dam & Dijkstra, 2022).

ICCS

In de ICCS-studies wordt burgerschap benaderd als de bereidheid en het vermogen van jongeren om op basis van democratische uitgangspunten met anderen samen te leven (zie Schulz e.a., 2023). De nadruk ligt op het in kaart brengen van democratische waarden die verschillende visies op burgerschap binden, zoals gelijkwaardigheid, vrijheden, solidariteit en non-discriminatie, teneinde vreedzaam samenleven mogelijk te maken (Eidhof e.a., 2016; Loobuyck, 2022). Bij de meting van

burgerschapscompetenties van leerlingen is gepoogd om een zo breed mogelijk palet aan competenties mee te nemen, zodat verschillende operationalisering van burgerschap daarin te herkennen zijn. Dat doet recht aan scholen die burgerschap op uiteenlopende manieren invullen. Ook maakt het vergelijkend onderzoek tussen landen mogelijk.

Bij het in kaart brengen van de manieren waarop scholen hun burgerschapsonderwijs invullen, is binnen ICCS eveneens voor een brede benadering gekozen. Er worden uiteenlopende aanpakken van bevordering van burgerschap in kaart gebracht. Het gaat om het aanbod (intentioneel en onbedoeld en/of onbewust) van een school gericht op bevordering van de burgerschapscompetenties van leerlingen. Theoretisch gezien kan dat uiteenlopen van de school als oefenplaats en het voeren van dialogen over maatschappelijke vraagstukken, tot het geven van instructie over politieke instituties (Campbell, 2019; Donbavand & Hoskins, 2021; Geboers e.a., 2013; Teegelbeckers, Nieuwelink & Oostdam, 2023).

Het ICCS-onderzoek.

Het ICCS-onderzoek naar de burgerschapscompetenties van veertienjarigen en naar het burgerschapsonderwijs, wordt periodiek uitgevoerd onder auspiciën van de International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Aan ICCS 2022 hebben 24 landen¹ deelgenomen: voor het merendeel over heel Europa verspreide landen, enkele landen uit Zuid-Amerika en Taiwan. In de Nederlandse studie (Daas e.a., 2023) is niet alleen een vergelijking gemaakt met de internationaal gemiddelde resultaten, maar tevens met een aantal landen die vergelijkbaar zijn met Nederland qua ontwikkelingsniveau en democratisch profiel.² Ook is gekeken naar ontwikkelingen sinds de meting in 2016 (Munniksma e.a., 2017).³

Vanwege de vergelijkbaarheid tussen landen waren onderzoeksdesign en de keuzes zoals die in de internationale opzet zijn gemaakt (zie Schulz, Friedman & Fraillon, 2024), leidend voor de in Nederland gevolgde aanpak. De scholen en klassen in ICCS 2022 zijn in elk land aselekt gekozen, op grond van strikte (internationaal bepaalde) steekproefvoorschriften, en vormen daardoor een goede afspiegeling van alle scholen in de betreffende landen. Het onderzoek is uitgevoerd in het leerjaar waarin leerlingen gemiddeld 14 jaar worden. In Nederland gaat het om het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs.

In totaal hebben 57 klassen voor vmbo, 59 klassen voor havo en/of vwo en 8 gemengde (vmbo/havo/vwo) klassen van 124 scholen deelgenomen (één klas per school). De gehele steekproef bestaat uit 2609 leerlingen.

Instrumenten

De gemeten burgerschapscompetenties van leerlingen omvatten kennis, houdingen, vaardigheden en gedrag gerelateerd aan actuele maatschappelijke thema's.

Aan leerlingen is tevens naar hun perceptie van het burgerschapsonderwijs op school gevraagd.

Vanuit het internationale ICCS-ontwerp is een conceptueel kader ontwikkeld dat een cognitief en affectief gedragsdomein omvat. Binnen deze domeinen gaat het om onderwerpen met betrekking tot democratie, waarden, maatschappelijke participatie en identiteit. Het cognitieve domein heeft betrekking op ‘weten’, ‘redeneren’ en ‘toepassen’. Binnen het affectieve gedragsdomein worden houdingen en participatie (waaronder gedrag, gedragsintenties en de inschatting van de eigen burgerschapsvaardigheden) in kaart gebracht (zie ook Schulz e.a., 2023). Burgerschapscompetenties en het burgerschapsonderwijs zijn in kaart gebracht op vier inhoudelijke domeinen: democratie (de maatschappij en haar instellingen, organisaties en systemen), maatschappelijke basiswaarden (democratische principes zoals gelijkheid, vrijheid en de rechtstaat), maatschappelijke participatie (vormen van burgerschapsparticipatie) en identiteit (eigen identiteit en verbondenheid met maatschappij). Vanwege de wens om recente maatschappelijke ontwikkelingen te verdisconteren zijn in de 2022-meting voor vijf ‘focusgebieden’ vragen toegevoegd: duurzaamheid (bedreigingen natuurlijke leefomgeving), digitale betrokkenheid (sociale media), diversiteit (toegenomen migratie en diversiteit), politiek systeem (‘democratische recessie’, signalen dalend vertrouwen in overheid en functioneren van de democratie) en wereldburgerschap (globalisering).

Om kennis omtrent burgerschap te meten is een set van 121 kennisitems gebruikt, waarvan er 55 eerder onderdeel van ICCS 2009 en 2016 waren, zodat vergelijkingen over de tijd gemaakt kunnen worden. Elke leerling kreeg een eigen kennistest, die bestond uit 33 vragen. Elke kennistoets bestond uit overwegend meerkeuzevragen en enkele open vragen. De vragenlijst omvatte vragen naar houdingen, zelfinschatting van vaardigheden, gedragsintenties en gedrag. Daarnaast beantwoordden leerlingen vragen over hun perceptie van het burgerschapsonderwijs op school en enkele vragen naar hun achtergrondkenmerken. Het overgrote deel van de vragen werd beantwoord op 4-punts Likertschalen (bijvoorbeeld ‘zeer mee eens’ tot ‘zeer mee oneens’).

Schaalconstructie

Concepten die met meerdere vragen gemeten zijn, worden op een internationaal gestandaardiseerde schaal geplaatst. Het internationale gemiddelde van de schaal burgerschapskennis is 500 en de standaarddeviatie bedraagt 100; alle andere schalen hebben een gemiddelde van 50 en standaarddeviatie van 10. Wanneer een schaal in een eerdere editie gestandaardiseerd is, kan in een volgende editie het gemiddelde en de standaarddeviatie afwijken, omdat bijvoorbeeld het internationaal gemiddelde gedaald of gestegen is ten opzichte van de eerdere editie waarin de schaal gebruikt is. Voor meer gedetailleerde informatie over de gemeten variabelen, schaalconstructie en dergelijke verwijzen we naar het internationale en het technische rapport van de studie (Schulz e.a., 2023, 2024).

Burgerschapscompetenties en percepties van burgerschapsonderwijs

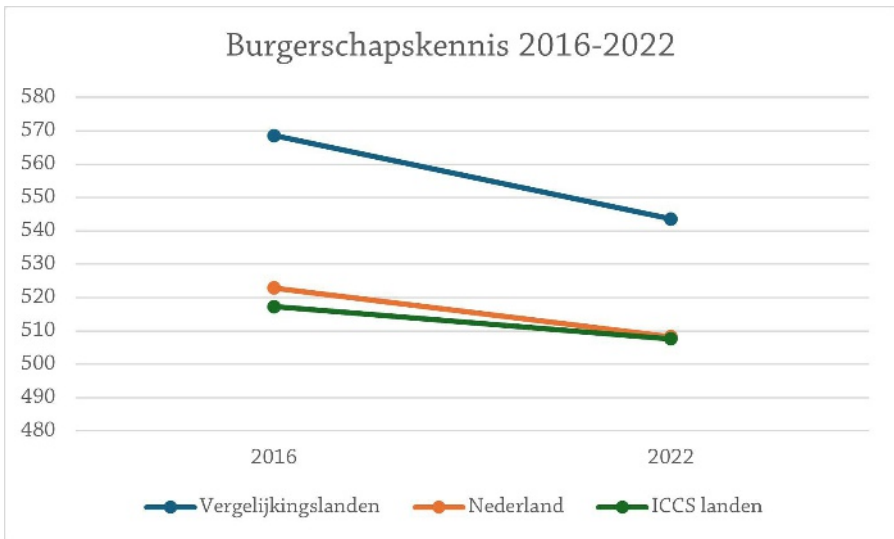
In deze paragraaf presenteren we een selectie van de bevindingen van de Nederlandse ICCS 2022-studie. We focussen daarbij op burgerschapskennis en een reeks houdingen, vertrouwen in de eigen vaardigheid en gedragsintenties die verschillende facetten van burgerschap reflecteren. Daarnaast bespreken we het open klasklimaat voor discussie – het construct dat in veel onderzoek positief samenhangt met burgerschapscompetenties (Geboers e.a., 2013; Teegelbeckers e.a., 2023) – om een beeld te geven van het burgerschapsonderwijs. We beschrijven steeds de situatie in Nederland in het voorjaar van 2022 en vergelijken deze met het internationale beeld. Waar mogelijk besteden we ook aandacht aan ontwikkelingen sinds 2016, toen het vorige ICCS-onderzoek werd uitgevoerd. Ten slotte beschrijven we de mate waarin we verschillen zien naar opleiding van de ouders, migratieachtergrond en sekse.

Burgerschapskennis

Burgerschapskennis refereert in ICCS aan kennis over de democratische samenleving (zoals de functie van wetten), de onderliggende principes van de democratische rechtsstaat (zoals ieders gelijkheid voor de wet), de toepassing van democratische principes in participatie van burgers (zoals verkiezingen) en de rollen die rond burgerschap van belang zijn (zoals vluchtelingen of wereldburgerschap).

Het kennisniveau van de jongeren in Nederland ligt in 2022 rond het internationale gemiddelde. Ten opzichte van de vergelijkingslanden ligt het algemene niveau van burgerschapskennis echter beduidend lager; deze landen scoren namelijk ruim boven het internationaal gemiddelde (zie figuur 1). Dit was ook in 2016 het geval. In Nederland, en vrijwel alle deelnemende landen, is het gemiddelde niveau van burgerschapskennis in 2022 lager dan in 2016.

Figuur 1 *Burgerschapskennis in Nederland, vergelijkingslanden en alle ICCS landen (schaalscores)*



In ICCS worden verschillende beheersingsniveaus onderscheiden, waarbij niveau A het hoogste niveau is (relaties kunnen leggen tussen de manier waarop sociale en politieke processen werken, en de toepassing en uitkomsten daarvan) en niveau D het laagste (kennis over basale begrippen, zoals ieders gelijkheid voor de wet, of het belang van geheime stemmingen bij verkiezingen). Nederland scoort ook hier gelijk aan het internationale gemiddelde. Opvallend is de relatief grote groep laag scorende leerlingen (op of onder niveau D; zie tabel 1) in vergelijking met de groep landen die veel op Nederland lijken. Eén op de zeven Nederlandse jongeren scoort op of zelfs onder het laagste niveau. De groep jongeren die hoog scoort (niveau A) is juist kleiner dan in de vergelijkingslanden. Bijna twee derde van Nederlandse jongeren scoort binnen een van de twee hoogste categorieën en beschikt daarmee over specifieke en geïntegreerde kennis en begrip van burgerschap.

Tabel 1 *Verdeling van leerlingen over de beheersingsniveaus (afgeronde percentages)*

	Onder Niveau D	Niveau D	Niveau C	Niveau B	Niveau A
Nederland	2	12	24	32	31
Vergelijkingslanden	2	8	18	28	45
ICCS-landen	3	12	24	31	31

In Nederland zijn relatief grote verschillen in burgerschapskennis tussen jongeren met ouders met een hbo- of wetenschappelijke opleiding (523) en ouders met een andere opleiding (484), en tussen leerlingen met een migratieachtergrond (475) en

zonder migratieachtergrond (515). Deze ongelijkheid is blijven bestaan sinds de voorgaande meting in 2016. Tussen meisjes en jongens zien we (anders dan in 2016, toen meisjes blijken gaven van meer burgerschapskennis) geen verschillen. Dit is in tegenstelling tot de meeste van de 24 deelnemende landen, waar meisjes anno 2022 over (iets) meer burgerschapskennis beschikken dan jongens.

Houdingen

- *Vertrouwen in maatschappelijke instituties*

Aan jongeren is gevraagd in hoeverre zij vertrouwen hebben in verschillende maatschappelijke en politieke instituties. Het vertrouwen in de landelijke overheid en het nationaal parlement is in Nederland hoger dan het ICCS-gemiddelde (53 en 48 procent): respectievelijk 73 en 66 procent van de jongeren heeft ‘best veel’ of ‘volledig’ vertrouwen. Het vertrouwen is echter lager dan in de vergelijkingslanden (gemiddeld 80 en 74 procent). Ten opzichte van 2016 is het vertrouwen van Nederlandse jongeren in deze instituties niet veranderd. We zien wel een positieve verandering wat betreft vertrouwen in de rechtbank (van 78 naar 84 procent) en de ‘traditionele’ media (van 47 naar 59 procent). Diezelfde ontwikkelingen zien we ook in de vergelijkingslanden, terwijl het internationale gemiddelde wat betreft vertrouwen in alle vier instituties juist daalde.

Jongeren met ouders met een hbo-/wo-opleiding geven aan meer vertrouwen te hebben in maatschappelijke en politieke instituties dan jongeren met anders opgeleide ouders (havo, vwo, mbo of lager). Dit was ook in 2016 het geval. Deze opleidingsverschillen zien we ook in drie van de vier vergelijkingslanden; alleen in Noordrijn-Westfalen worden geen verschillen gevonden. Daarnaast geven jongeren met een migratieachtergrond evenals in 2016 aan minder institutioneel vertrouwen te hebben dan jongeren zonder migratieachtergrond, zowel in Nederland als in de vergelijkingslanden. Ten slotte hebben jongens meer vertrouwen in maatschappelijke instituties dan meisjes. In de meeste vergelijkingslanden worden daarentegen geen sekseverschillen gevonden; alleen in Zweden zien we ook dat jongens meer vertrouwen hebben.

- *Tevredenheid met het politieke systeem*

Aan de hand van vier stellingen is de tevredenheid van jongeren met het politieke systeem in hun land in kaart gebracht (bijvoorbeeld: ‘Tweede Kamerleden vertegenwoordigen de belangen van mensen in hun land meestal goed’). Hieruit komt naar voren dat Nederlandse jongeren bovengemiddeld tevreden zijn met het politieke systeem alhier. Zo vindt 78 procent van de jongeren dat het politieke systeem goed werkt, terwijl het internationale gemiddelde 55 procent is. De gemiddelde tevredenheid is vergelijkbaar met of wat lager dan in de vergelijkingslanden. Daarnaast is 81 procent van de leerlingen het (zeer) eens met de stelling dat democratie misschien wat problemen heeft, maar desondanks de beste manier blijft om te besturen. Ook dit percentage is hoger dan internationaal (gemiddeld 74 procent), maar lager dan in vergelijkbare landen (86 procent).

In Nederland zijn jongeren met ouders met een hbo-/wo-opleiding meer tevreden over het politieke systeem dan jongeren met anders opgeleide ouders. Dit is ook in Denemarken en Noorwegen het geval. We zien geen verschillen tussen jongeren met of zonder migratieachtergrond. Dit is ook zo in de meeste vergelijkingslanden; alleen in Denemarken is de tevredenheid onder jongeren met een migratieachtergrond hoger. Jongens zijn over het algemeen meer tevreden over het politieke systeem dan meisjes; dit is ook zo in Zweden. In de andere vergelijkingslanden zijn er geen sekseverschillen gevonden.

- *Steun voor gelijkheid van mannen en vrouwen*

Gelijkheid van alle burgers is een van de fundamenteën van een democratische rechtsstaat. De steun voor gelijkheid van mannen en vrouwen bij jongeren is gemeten aan de hand van zes stellingen, bijvoorbeeld: 'Mannen en vrouwen zouden dezelfde mogelijkheden moeten hebben om deel te nemen aan de regering'. De steun voor gelijkheid van vrouwen en mannen is vergelijkbaar met het internationale gemiddelde (beide schaalscore 52), maar lager dan in de vergelijkingslanden (schaalscore 55) en niet veranderd ten opzichte van 2016.

Net als in de eerdere meting worden verschillen gerelateerd aan de opleiding van de ouders gevonden. Jongeren met hbo-/wo-opgeleide ouders onderschrijven vaker deze gelijkheid. Dit is in drie vergelijkingslanden eveneens het geval (Denemarken, Noorwegen en Zweden). Voorts onderschrijven meisjes in hogere mate gelijkheid van mannen en vrouwen. Dit beeld is gelijk aan 2016. We zien dit ook in de vergelijkingslanden. Ten slotte steunen jongeren zonder migratieachtergrond gelijkheid van mannen en vrouwen in sterkere mate, net als in de vergelijkingslanden. In 2016 was dit verschil niet zichtbaar.

- *Positieve houding ten opzichte van immigranten*

De houding ten opzichte van immigranten is gemeten aan de hand van vijf stellingen, zoals: 'Immigranten zouden dezelfde rechten moeten hebben als alle anderen in dat land'. De gemiddelde schaalscore van Nederlandse jongeren ligt lager dan het internationale gemiddelde en dan de scores in de vergelijkingslanden. Aangezien deze schaal aangepast is ten opzichte van eerdere metingen, is een vergelijking in de tijd niet mogelijk.

Meisjes hebben een positievere houding ten opzichte van immigranten dan jongens, net als in de vergelijkingslanden. Ook blijkt de houding van jongeren met ouders met een hbo-/wo-opleiding positiever dan die van jongeren met anders opgeleide ouders. In twee vergelijkingslanden (Noorwegen en Zweden) is dit eveneens het geval; bij twee andere vergelijkingslanden (Denemarken en Noordrijn-Westfalen) zijn er geen verschillen zichtbaar. Tot slot zien we dat jongeren met een migratieachtergrond positiever staan tegenover immigranten dan jongeren zonder migratieachtergrond. Dit wordt ook in de meeste vergelijkingslanden gevonden (met uitzondering van Noordrijn-Westfalen).

- *Houding ten opzichte van milieubescherming*

Aan jongeren is gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met vijf stellingen met betrekking tot milieubescherming (bijvoorbeeld: 'Elke burger moet helpen om de hoeveelheid vervuiling te verminderen'). Deze vragen zijn nieuw toegevoegd in ICCS 2022, waardoor vergelijking met eerdere metingen niet mogelijk is. 65 tot 88 procent van de jongeren is het eens of zeer eens met de stellingen; de internationaal gemiddeldes zijn 73 tot 92 procent. Ook in de schaal score is te zien dat jongeren in Nederland een minder positieve houding ten opzichte van milieubescherming hebben in vergelijking met het internationale gemiddelde (47 versus 50), dit is ook zo in Denemarken en Noorwegen (beide 48).

Meisjes onderschrijven de stellingen over milieubescherming in sterkere mate dan jongens. Hetzelfde geldt voor jongeren met ouders met hbo-/wo-opgeleide ouders. Er zijn geen verschillen gevonden tussen jongeren met en zonder migratieachtergrond. De resultaten wat betreft verschillen naar sekse, opleidingsniveau en migratieachtergrond komen overeen met de resultaten in drie van de vier vergelijkingslanden (Denemarken, Noorwegen en Zweden).

Vaardigheden en gedrag

- *Zelfinschatting burgerschapsvaardigheden*

Ook het vertrouwen dat jongeren zelf hebben in de eigen burgerschapsvaardigheden (self-efficacy) is in kaart gebracht. Vinden jongeren bijvoorbeeld dat zij argumenten kunnen geven voor hun mening over een omstreden politieke of maatschappelijke kwestie, een debat kunnen volgen, hun klas toespreken of de geloofwaardigheid van informatie beoordelen? Nederlandse jongeren schatten hun burgerschapsvaardigheden minder hoog in dan leeftijdsgenoten in vergelijkbare landen (schaal score 48 versus 50) en alle deelnemende landen (48 versus 51). Er is geen verandering ten opzichte van 2016, ook niet in de vergelijkingslanden of wat betreft het ICCS-gemiddelde.

Jongeren met hbo/wo opgeleide ouders schatten hun burgerschapsvaardigheden positiever in dan jongeren met anders opgeleide ouders, zowel in Nederland als in de vergelijkingslanden. Daarnaast zien we dat Nederlandse jongeren met een migratieachtergrond een positievere inschatting hebben van hun burgerschapsvaardigheden dan leerlingen zonder migratieachtergrond. Dit verschil werd in de vergelijkingslanden alleen in Zweden gevonden. De inschatting van de eigen burgerschapsvaardigheden verschilt, evenals in 2016, niet tussen jongens en meisjes. In drie vergelijkingslanden is dit ook het geval. In Zweden is het vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheden van jongens hoger dan die van meisjes.

- *Verwacht toekomstig stemgedrag*

Hoe denken jongeren in de toekomst te gaan deelnemen aan de samenleving? Vooral de intentie om later te gaan stemmen krijgt in veel onderzoek naar burgerschap aandacht. Er is aan leerlingen gevraagd of zij verwachten te stemmen bij de Tweede Kamer verkiezingen, gemeenteraadsverkiezingen en of zij verwachten in-

formatie in te gaan winnen over de kandidaten voordat ze gaan stemmen. Bijna driekwart (74 procent) van de jongeren geeft aan te zullen gaan stemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen wanneer zij stemrecht hebben. Dit percentage is lager dan het ICCS-gemiddelde en de stemintentie van leeftijdsgenoten in de vergelijkingslanden (gemiddeld ongeveer 85 procent). De schaalscore van het stemgedrag van Nederlandse jongeren ligt onder het internationale gemiddelde (47 versus 49), terwijl het in de meeste vergelijkingslanden juist boven het internationale gemiddelde ligt. Ten opzichte van de meting in 2016 zien we geen veranderingen, terwijl er internationaal gezien en in twee vergelijkingslanden sprake is van afname.

Jongeren met hbo/wo opgeleide ouders en jongeren zonder een migratieachtergrond geven vaker aan te verwachten te gaan stemmen. Dit zien we ook in de vergelijkingslanden en komt overeen met het beeld uit 2016. In Nederland zijn geen verschillen tussen jongens en meisjes gevonden wat betreft de intentie om in de toekomst te gaan stemmen; dit gold ook voor 2016. In de vergelijkingslanden is wel sprake van sekseverschillen: meisjes geven daar vaker aan dat zij verwachten te gaan stemmen wanneer zij dat eenmaal mogen.

Percepties van het burgerschapsonderwijs

- *Open klasklimaat voor discussie*

Een open klasklimaat voor discussie is een belangrijk aspect van burgerschapsonderwijs. Jongeren hebben aangegeven hoe vaak bepaalde situaties voorkomen wanneer er in de les politieke of sociale onderwerpen worden behandeld, bijvoorbeeld: 'Leraren moedigen leerlingen aan om een eigen mening te vormen'. Nederlandse jongeren ervaren over het algemeen het klasklimaat als minder open in vergelijking met het internationale gemiddelde (45 versus 50). Dit geldt zeker ten opzichte van de vergelijkingslanden, waar de scores juist boven het internationale gemiddelde liggen. Zowel in Nederland als in de vergelijkingslanden ervaren leerlingen het klasklimaat als minder open dan in 2016.

Verschillen in burgerschapscompetenties in relatie tot sociale achtergrond, schoolaanbod en schooltypen

Een belangrijke vraag die zich bij de bovenstaande uitkomsten aandient, is wat de verschillen in burgerschapscompetenties tussen leerlingen kan verklaren. In deze paragraaf gaan we dit voor twee aspecten van burgerschapscompetenties na: burgerschapskennis en de intentie om later te gaan stemmen – als indicator van politieke participatie.

- *Burgerschapskennis*

Uit de verdiepende analyses (tabel 2) komt naar voren dat achtergrondkenmerken van jongeren een groot deel van de gevonden verschillen verklaren. Socio-economische status speelt een belangrijke rol: een hogere socio-economische status hangt samen met meer burgerschapskennis; dit geldt zowel voor de socio-econo-

mische status van de jongere zelf als voor het klasgemiddelde. Er komt ook naar voren dat sekse/geslacht geen rol speelt wat betreft burgerschapskennis. Wel zien we dat jongeren die thuis (alleen) Nederlands spreken, hoger scoren op burgerschapskennis. Van alle processen binnen de school die mogelijk van invloed kunnen zijn op de mate van burgerschapskennis, lijkt alleen de persoonlijke perceptie van het open klasklimaat (significant) positief samen te hangen met burgerschapskennis. Het schoolgemiddelde laat zien dat het open klimaat van positieve invloed is op de score op de kennistoets, maar dit effect is statistisch niet significant.

• *Verwacht toekomstig stemgedrag*

Verschillen tussen leerlingen in verwacht toekomstig stemgedrag zijn aanzienlijk kleiner dan voor burgerschapskennis (tabel 2). Ook hier komt sociaaleconomische status naar voren als een belangrijke factor: jongeren met een hogere sociaaleconomische status scoren hoger op verwacht toekomstig stemgedrag. Net als bij burgerschapskennis worden geen sekseverschillen gevonden. Kenmerken die wel een positieve samenhang vertonen met toekomstig stemgedrag zijn het veelvuldig zoeken naar informatie via media, eerdere ervaring(en) met maatschappelijke participatie, een positieve digitale betrokkenheid bij aan burgerschap gerelateerde zaken (bijvoorbeeld via sociale media), vertrouwen in instituties, de zelfinschatting van burgerschapsvaardigheden, en het erkennen van het belang van conventionele waarden in burgerschap (zoals ondersteuning van democratische principes en het stemmen bij ‘alle verkiezingen wanneer meerderjarig’). Burgerschapskennis – hier: de score op de kennistoets in ICCS – is ook een belangrijke positieve voorspeller voor toekomstig stemgedrag.

Tabel 2 *Verklarende analyse burgerschapskennis en toekomstig stemgedrag*

Burgerschapskennis	Coëfficiënt	Std.fout
<i>Persoonlijke achtergrond en sociale context</i>		
Geslacht (meisje)	5,6	(4,9)
Spreekt thuis Nederlands (vs. een andere taal)	22,1	(7,6)
Verwacht opleiding in het hoger onderwijs (vs. niet)	20,1	(5,0)
Interesse in politieke en sociale thema's	11,6	(6,1)
Sociaaleconomische achtergrond	5,3	(2,2)
Sociaaleconomische achtergrond (schoolgemiddelde)	70,7	(18,0)
<i>Burgerschapsleerprocessen buiten de school</i>		
Discussies over politieke en sociale kwesties	2,7	(2,3)
Mediagebruik met betrekking tot politieke en sociale kwesties	4,6	(4,1)
<i>Individuele burgerschapsleerprocessen op school</i>		
Leren over burgerschap op school	-0,4	(2,8)
Open klasklimaat voor discussie	8,4	(2,8)
Ervaring met stemmen op school	5,7	(3,5)

Schoolcontext

Leren over burgerschap op school (schoolgemiddelde)	-9,8	(15,5)
Open klasklimaat voor discussie (schoolgemiddelde)	35,8	(26,8)
Deelname aan burgerschapsactiviteiten op school (schoolgemiddelde)	-3,7	(3,5)

Toekomstig stemgedrag*Persoonlijke achtergrond en sociale context*

Geslacht (meisje)	-0,2	(0,4)
Sociaaleconomische achtergrond	1,1	(0,2)
Interesse ouders in politieke en sociale thema's	1,0	(0,6)

Informatiebronnen

Discussies over politieke en sociale kwesties (thuis, peers)	0,3	(0,2)
Gebruik van media voor informatie (ten minste wekelijks)	1,1	(0,4)
Een beetje of veel geleerd over stemmen bij verkiezingen	0,3	(0,5)

Ervaring met participatie

Maatschappelijke participatie	0,4	(0,2)
Deelname aan activiteiten m.b.t. burgerschap op school	0,2	(0,2)
Digitale betrokkenheid in burgerschap gerelateerde onderwerpen	0,5	(0,2)

Percepties van het politieke systeem

Mee eens dat democratie de beste bestuursvorm is	0,3	(0,6)
Tevredenheid met het politieke systeem	-0,1	(0,3)
Vertrouwen in maatschappelijke instituties	1,5	(0,3)

Bereidheid tot betrokkenheid

Interesse in politieke en sociale kwesties	0,8	(0,5)
Zelfinschatting burgerschapsvaardigheden	1,4	(0,3)
Belang van conventionele aspecten van burgerschap	1,8	(0,2)
Burgerschapskennis	3,1	(0,3)

Noot. Resultaten van multilevel regressieanalyse. Onafhankelijke variabelen zijn dichotoom of gestandaardiseerd. Vetgedrukte coëfficiënten zijn significant bij $p < 0,05$. Zie Schulz e.a. (2023, 239-246) voor meer informatie.

* Sociaaleconomische achtergrond betreft hier de samengestelde index van het hoogste opleidingsniveau van de ouders, hoogste beroep van de ouders, en geletterdheid thuis (gemeten aan de hand van het aantal boeken thuis).

Verschillen tussen scholen/schooltypen

ICCS geeft een rijk palet aan informatie waarmee verschillen tussen scholen kunnen worden bestudeerd. In de internationale vergelijking valt allereerst op dat de verschillen in burgerschapscompetenties tussen scholen in Nederland groter zijn dan in veel andere landen.⁴ Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de vroege selectie voor verschillende schooltypen en, als gevolg daarvan, de verschil-

lende samenstelling van de leerlingenpopulatie op scholen. In de groep aan ICCS deelnemende landen valt op dat in landen met een opdeling in onderwijsniveaus (bijvoorbeeld Nederland en Noordrijn-Westfalen) de verschillen tussen scholen aanzienlijk groter zijn dan in landen zonder opdeling in onderwijsniveaus (zoals Denemarken, Noorwegen en Zweden).

Dat schooltypen ertoe doen, wordt duidelijk in tabel 3. Hierin zijn de gemiddeldes op dezelfde schalen als in de vorige paragraaf voor zowel vmbo, havo als vwo weergegeven. Tussen leerlingen in vmbo, havo en vwo zijn er aanzienlijke verschillen in kennis, waarbij leerlingen in het vwo het hoogst scoren, gevolgd door de havo. De verschillen in burgerschapshoudingen tussen jongeren van verschillende onderwijsniveaus zijn aanmerkelijk kleiner dan die in kennis. Waar er verschillen zijn, zijn die ten gunste van havo-/vwo-leerlingen. Dit geldt voor het steunen van gelijke rechten voor mannen en vrouwen, verwacht toekomstig stemgedrag, en vertrouwen in maatschappelijke en politieke instituties. Ten slotte is het vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheden onder vwo-leerlingen het grootst en het verschil met vmbo-leerlingen statistisch betekenisvol. Vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheid is de enige competentie die niet verschilt tussen havo- en vmbo-leerlingen. Verder zien we dat leerlingen in het vwo het klasklimaat voor discussie als zeer open ervaren (de score is hier even hoog als het internationale gemiddelde), maar dat leerlingen in de havo en het vmbo een stuk minder positief zijn over het klasklimaat.

Tabel 3 *Verschillen in gemiddelde burgerschapscompetenties naar onderwijsniveau*

	Vmbo	Havo	Vwo
Burgerschapskennis	453,77* (5,82)	536,97 (7,35)	609,60* (6,14)
Vertrouwen in maatschappelijke instituties	51,28* (0,59)	53,69 (0,44)	55,44* (0,45)
Ondersteuning gelijke rechten voor mannen en vrouwen	48,79* (0,72)	54,09 (1,11)	56,56 (0,71)
Positieve houding ten opzichte van immigranten	46,93* (0,51)	50,74 (0,43)	51,53 (0,63)
Tevredenheid met het politieke systeem	52,25* (0,52)	53,83 (0,49)	54,88 (0,40)
Burgerschapsvaardigheid	47,02 (0,41)	47,68 (0,41)	48,85 (0,54)
Verwacht toekomstig stemgedrag	43,78* (0,40)	48,30 (0,50)	52,69* (0,42)
Houding ten opzichte van milieubescherming	46,81* (0,76)	45,29 (0,60)	47,10* (0,47)
Open klasklimaat voor discussie	43,66* (0,67)	45,89 (0,42)	49,57 (0,49)

* Is significant verschillend van havo. Alle verschillen tussen vmbo en vwo zijn significant.

Conclusie en implicaties voor beleid

Jongeren groeien op in een complexe tijd. Er zijn zorgen over de toekomst, bijvoorbeeld als het gaat om de leefbaarheid op aarde en de toenemende internationale conflicten. Er is hardnekkige sociale ongelijkheid en strijd om identiteit en cultuur. We zien polarisatie en een verhardend maatschappelijk klimaat (Dekker, 2022;

Janmaat & Keating, 2019), zorgen over erosie van de democratie, en twijfel over het functioneren van de politiek (Van Noije & Den Ridder, 2024; Bartels, 2023; Honingh & Van Ham, 2024). Jongeren ervaren druk en machteloosheid, en hun welbevinden neemt af (Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, 2023; SER, 2022; Vrooman e.a., 2023). Vertrouwen in anderen, in de veerkracht van de democratie, en in democratische waarden en spelregels zijn meer dan ooit van belang, maar ontstaan niet vanzelf. Dat maakt begrijpelijk dat, zoals in veel moderne samenlevingen, een beroep wordt gedaan op de school voor bevordering van de burgerschapscompetenties van jongeren.

Een belangrijke bevinding van de jongste ICCS-meting is dat leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs, zoals ook in de metingen daarvoor, in meerderheid positief oordelen over en vertrouwen hebben in de democratie en democratische instituties. Ze onderschrijven het belang daarvan, evenals het principe van gelijke rechten voor alle groepen in de samenleving. Dit weerspiegelt ook de resultaten van ander, recent onderzoek onder Nederlandse jongeren (Mulder e.a., 2024). Reden tot zorg is echter dat jongeren in Nederland over minder burgerschapskennis, vertrouwen in maatschappelijke instituties, en tevredenheid met het politieke systeem beschikken dan leeftijdsgenoten elders. Ook blijft de steun voor gelijke rechten van vrouwen en mannen achter bij die in de vergelijkingslanden, is de houding naar immigranten minder positief, schatten jongeren hun eigen burgerschapsvaardigheden lager in en zijn ze minder vaak van plan later te gaan stemmen. Kijken we naar een belangrijke schoolfactor die bevorderend is voor de ontwikkeling van burgerschapscompetenties, dan valt op dat leerlingen minder positief zijn ten aanzien van het klasklimaat voor discussie dan leeftijdsgenoten in vergelijkbare landen.

Vanuit de gedachte dat ongelijkheid steun voor democratische waarden en de democratische rechtsstaat kan ondermijnen, zijn we ingegaan op verschillen in burgerschapscompetenties van leerlingen met uiteenlopende achtergrondkenmerken. Vooral de verschillen tussen leerlingen met ouders met een hbo- of wetenschappelijke opleiding en jongeren met ouders met een havo-, vwo- of mbo-opleiding springen in het oog. De eerste groep scoort steevast hoger (meer burgerschapskennis, hogere scores op houdingen die aansluiten bij democratische uitgangspunten, positievere inschatting van eigen burgerschapsvaardigheden en vaker van plan later te gaan stemmen). Ook zien we verschillen in burgerschapscompetenties tussen jongeren met en zonder immigratieachtergrond. Jongeren uit de eerste groep onderscheiden zich door minder burgerschapskennis, institutioneel vertrouwen en steun voor gelijke rechten voor vrouwen en mannen, en zijn later minder vaak van plan te gaan stemmen. De houding ten opzichte van gelijke rechten voor immigranten is daarentegen positiever, evenals de inschatting van de eigen burgerschapsvaardigheden. Waar we verschillen zien tussen jongens en meisjes hebben deze betrekking op de houding ten aanzien van gelijke rechten (meisjes hogere scores), en vertrouwen in maatschappelijke instituties en tevredenheid over het politieke systeem (jongens hogere scores). Wat ten slotte opvalt is dat in Nederland de verschillen tussen scholen aanmerkelijk groter zijn dan elders. Dat heeft grotendeels

te maken met het (sociaal) gestratificeerde systeem van onderwijsniveaus, en mogelijk ook met het aanbod van en aandacht voor aan burgerschap gerelateerd onderwijs (Daas e.a., 2023).

Voordat we de resultaten nader beschouwen, besteden we kort aandacht aan de aard van de gepresenteerde gegevens. De ICCS-studie maakt gebruik van gestandaardiseerde tests en vragenlijsten om de burgerschapscompetenties en het burgerschapsonderwijs in een groot aantal landen in kaart te brengen. De specifieke betekenis van burgerschap voor leerlingen en leraren in de uiteenlopende nationale contexten krijgt dan relatief weinig aandacht. Dit geldt ook voor argumentaties en overtuigingen die achter de respons van leerlingen op vragenlijsten liggen. De opzet van de ICCS-studie maakt het mogelijk samenhangen vast te stellen, maar is niet bedoeld om causale uitspraken te doen, en beperkt zich tot één meetmoment. Ook school- en landenspecifieke factoren die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van burgerschapscompetenties gedurende de onderwijsloopbaan blijven buiten beeld. De waarde van de gebruikte data ligt vooral in de mogelijkheid om de situatie in Nederland in vergelijkend reliëf te kunnen plaatsen.

Dat ICCS 2022 laat zien dat de burgerschapscompetenties van Nederlandse jongeren achterblijven bij die van hun leeftijdsgenoten in andere, vergelijkbare landen, evenals de relatief grote verschillen tussen scholen en de ongelijkheid tussen leerlingen met verschillende achtergrondkenmerken, plaatsen we tegen de achtergrond van enkele kenmerken van het Nederlandse onderwijssysteem: vroege selectie, geringe standaardisering van het burgerschapsonderwijs en de relatief grote autonomie van scholen. Onderzoek maakt duidelijk dat een meer gedifferentieerd onderwijssysteem doorgaans samengaat met hogere niveaus van kansongelijkheid (Van de Werfhorst & Mijs, 2010). Vroege selectie blijkt negatief gerelateerd aan de ontwikkeling van maatschappelijke en politieke betrokkenheid van leerlingen, en vergroot de ongelijkheid in betrokkenheid (Witschge & Van de Werfhorst, 2020; Eckstein, Noack & Gniewosz, 2012; Janmaat, Mostafa & Hoskins, 2014; Janmaat, 2018; Hoskins & Janmaat, 2016). Daarnaast, zo laten Van de Werfhorst en Mijs (2010) zien, verzacht een zekere mate van standaardisatie op nationaal niveau verschillen tussen leerlingen met uiteenlopende achtergrondkenmerken. De relatief grote autonomie van scholen in Nederland, zeker waar het om burgerschap gaat, schuurt daarmee. De ‘vrijheid van onderwijs’ was aanvankelijk ingegeven door de maatschappelijke wens om ruimte te geven aan religieuze inkleuring van het onderwijs voor de grote levensbeschouwelijke stromingen, maar kreeg in de tweede helft van de vorige eeuw steeds meer het karakter van autonomie als meer algemene visie op effectief geachte sturing (Dijkstra, Dronkers & Hofman, 1997).

Heeft vroege selectie als een van de onderscheidende kenmerken van het Nederlandse schoolsysteem als niet bedoeld neveneffect de relatief grote verschillen tussen scholen en groepen leerlingen op het domein van burgerschap, voor de geringe standaardisering ligt dit anders. Scholen hebben ruimte nodig om verbinding te maken met de eigen levensbeschouwelijke of religieuze oriëntatie. Een veerkrachtige democratie herbergt per definitie verschillende opvattingen over het goede

leven die naast elkaar moeten kunnen bestaan. Bovendien vraagt effectief burgerschapsonderwijs om een verbinding met de voor leerlingen relevante leefwereld. Ruimte voor scholen is van belang om in een complexe, pluriforme samenleving onderwijskwaliteit te realiseren (Levin, 2010; Mourshed, Chinezi & Barber, 2011; Ten Dam & Waslander, 2018). Dat neemt het belang van een gemeenschappelijke kern niet weg (Onderwijsraad, 2021). Voor een cohesieve samenleving is een set gedeelde, minimale waarden noodzakelijk, op basis waarvan vreedzaam samenleven mogelijk is, en waar met bescherming van de rechten van minderheden meerderheidsvoorkeuren kunnen worden gerealiseerd. Een wettelijke burgerschapsopdracht moet dat beogen te bevorderen, zonder één type burgerschap voor te schrijven.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op alle scholen is niet simpelweg een kwestie van meer sturing door de overheid. In een stelsel met relatief autonome scholen is er sprake van gedeelde verantwoordelijkheden. Beleid gericht op borging en versterking van de kwaliteit van burgerschapsonderwijs moet daarbij passen en balanceren tussen centrale sturing en lokale variëteit en eigenaarschap (Ten Dam, 2025). Een gemeenschappelijke kern gericht op bevordering van een set essentiële democratische waarden voor alle scholen is belangrijk, maar brengt niet vanzelfsprekend met zich mee dat scholen de verantwoordelijkheid voor adequate burgerschapsvorming ook op zich kunnen (en willen) nemen (Waslander e.a., 2020). Eigenaarschap nemen veronderstelt dat ze begrip hebben van hetgeen ze hun leerlingen willen leren en waarom, daarover ook met elkaar het gesprek voeren en tot afstemming komen (Dijkstra, Ten Dam & Waslander, 2019; Theisens, Hooge & Waslander, 2016). En het veronderstelt het vermogen van scholen om die ontwikkeling vorm te kunnen geven. Als we willen dat scholen zich medeverantwoordelijk voelen voor democratie en burgerschap, dat ze voor hun leerlingen het verschil kunnen maken én compenseren voor ongelijkheid, dan is het noodzakelijk om te investeren in hun ontwikkelvermogen en in de aandacht voor burgerschapsonderwijs. Een voor alle scholen beschikbaar professionaliseringsaanbod is echter pas recent beschikbaar (Expertisepunt Burgerschap, 2024), de ondersteuning is versnipperd, beperkt van omvang en naar kwaliteit niet geborgd. Zeker de overheid mag op haar verantwoordelijkheid voor een veerkrachtige democratie worden aangesproken, en op de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. Behalve betere facilitering blijft ook evalueren en monitoren nodig, binnen scholen, zoals de wettelijke burgerschapsopdracht uit 2021 voorschrijft, maar eveneens op stelselniveau. Zicht op opbrengsten en verbetermogelijkheden geeft niet alleen input voor centraal overheidsbeleid, maar kan ook ontwikkeling binnen scholen stimuleren. En dat is hard nodig, zo laat de recente ICCS-studie wederom zien.

Noten

- 1 Voor Duitsland ging het om twee verschillende deelstaten, wat het aantal deelnemers op 25 brengt.

- 2 De vergelijkingslanden in 2022 zijn Denemarken, de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, Noorwegen en Zweden. In 2016 ging het om België (Vlaanderen), Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden. De Human Development Index (HDI) biedt een samengevatte maat voor de situatie van een land op drie centrale dimensies van menselijke ontwikkeling: volksgezondheid, onderwijsniveau en levensstandaard. De genoemde landen scoren alle in de hoogste HDI-categorie (> 0,90). In 2022 is daarnaast ook het democratisch gehalte van samenlevingen, zoals blijkend uit onder meer de Democracy Index (Freedom House, 2023) gebruikt om tot een zinvolle selectie van vergelijkingslanden te komen.
- 3 In het Nederlandse rapport wordt, waar mogelijk, ook een vergelijking gemaakt met 2009.
- 4 De verschillen tussen scholen in Nederland zijn weliswaar stabiel gebleven ten opzichte van 2016. Toen was 55 procent van de verschillen toe te wijzen aan verschillen tussen scholen, in 2022 is dat 52 procent.

Literatuur

- Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023). *Koester de democratie!* Adviescommissie VWDR.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bartels, L.M. (2023). *Democracy erodes from the top. Leaders, citizens, and the challenge of populism in Europe*. Princeton University Press.
- Campbell, D.E. (2019). What social scientists have learned about civic education: A review of the literature. *Peabody Journal of Education*, 94: 32-47.
- Christensen, H.S., Huttunen, J., Malmberg, F., & Silagadze, N. (2023). Unequal inequalities? How participatory inequalities affect democratic legitimacy. *European Political Science Review*, 15: 19-38.
- Daas, R., Dam, G. ten, Dijkstra, A.B., Karkdijk, E., Naayer, H., Nieuwelink, H., & Veen, I. van der (2023). *Burgerschap in beeld. Burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs in vergelijkend perspectief. Resultaten uit de ICCS 2022 studie*. Amsterdam University Press.
- Dam, G. ten (2025). Promoting citizenship competences for a resilient democracy: Balancing between central control and local variety. In: J.G. Janmaat & A.B. Dijkstra (red.), *Research Handbook on Education and Democracy*, Cheltenham: Edward Elgar, 49-65.
- Dam, G. ten, & Volman, M. (2007). Educating for adulthood or for citizenship: Social competence as an educational goal. *European Journal of Education*, 42: 281-298.
- Dam, G. ten, & Waslander, S. (2018). Sturen in samenspraak. In: P. Slaman e.a. (red.), *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*, Den Haag: Ministerie van OCW, 341-361.
- Dekker, P. (red.) (2022). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster.
- Dijkstra, A.B., Dam, G. ten, & Waslander, S. (2019). Sturing van burgerschapsvorming door de overheid? Tussen staatspedagogiek en persoonlijkheidspedagogiek. *Pedagogische Studiën*, 95: 315-328.
- Dijkstra, A.B., Dronkers, J., & Hofman, R.H. (red.) (1997). *Verzuiling in het onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

- Donbavand, S., & Hoskins, B. (2021). Citizenship education for political engagement: A systematic review of controlled trials. *Social Sciences*, 10 (5): 151.
- Eckstein, K., Noack, P., & Gniewosz, B. (2012). Attitudes toward political engagement and willingness to participate in politics: Trajectories throughout adolescence. *Journal of Adolescence*, 35: 485–495.
- Eidhof, B., Dam, G. ten, Dijkstra, A.B., & Werfhorst, H. van de (2016). Consensus versus contested citizenship education goals in Western Europe. *Education, Citizenship and Social Justice*, 11 (2): 114-129.
- Eraut, M. (1994). *Developing professional knowledge and competence*. Londen: Falmer Press.
- Eurydice (2017). *Citizenship education at school in Europe*. European Commission.
- Eurydice (2023). *Promoting diversity and inclusion in schools in Europe*. European Commission.
- Expertisepunt Burgerschap (2024). *Jaarverslag expertisepunt burgerschap 2023*.
- Freedom House (2023). *Freedom in the world 2023. Marking 50 years in the struggle for democracy*. Freedom House.
- Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W., & Dam, G. ten (2013). Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review*, 9: 158-173.
- Goethem, A. van, Dam, G. ten, & Dijkstra, A.B. (2022). What does society want adolescents to know about civics? *Research Papers in Education*, 27: 707-728.
- Groot, I. de, Daas, R., & Nieuwelink, H. (2022). Education for democratic citizenship in Dutch schools: A bumpy road. *Journal of Social Science Education*, 21 (4). doi: org/10.11576/jsse-5381.
- Gunsteren, H. van (2008). *Bouwen op burgers*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hoek, L., Munniksma, A., & Dijkstra, A.B. (2022). Improving citizenship competences: Towards an output-driven approach in citizenship education. *Journal of Social Science Education*, 21 (3): 23-43.
- Honingh, M., & Ham, C. van (2024). *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*. Institute for Management Research, Radboud Universiteit. <https://hdl.handle.net/2066/310884>.
- Hoskins, B., & Janmaat, J.G. (2016). Educational trajectories and inequalities of political engagement among adolescents in England. *Social Science Research*, 56: 73-89.
- Janmaat, J.G. (2018). Educational influences on young people's support for fundamental British values. *British Educational Research Journal*, 44: 251-273.
- Janmaat, J.G., & Dijkstra, A.B. (red.) (2025). *Research handbook on education and democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Janmaat, J.G., & Keating, A. (2019). Are today's youth more tolerant? Trends in tolerance among young people in Britain. *Ethnicities*, 19: 44-65.
- Janmaat, J.G., Mostafa, T., & Hoskins, B. (2014). Widening the participation gap: The effect of educational track on reported voting in England. *Journal of Adolescence*, 37: 473-482.
- Knight Abowitz, K., & Harnish, J. (2006). Contemporary Discourses of Citizenship. *Review of Educational Research*, 76: 653-690.
- Koole, R. (2021). *Twee pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus.
- Levin, B. (2010). Governments and education reform: Some lessons from the last 50 years. *Journal of Education Policy*, 25: 739-747.
- Levinson, M. (2010). The civic empowerment gap: Defining the problem and locating solutions. In: R. Sherrod, J. Torney-Purta, & C. A. Flanagan (red.), *Handbook of research on civic engagement in youth*, Hoboken, N.J: John Wiley & Sons, 331-362.

- Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address, American Political Science Association, 1996. *American Political Science Review*, 91: 1–14.
- Loobuyck, P. (2022). *Burgerschap. Politiek filosofische perspectieven*. Den Haag: Boom.
- Maslowski, R., Werf, M. van der, Oonk, G.H., 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*. GION.
- Meer, T.W. van der & Zmerli, S. (2017). The deeply rooted concern with political trust. In: S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on political trust*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1-18.
- Mourshed, M., Chinezi, C., & Barber, M. (2011). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.
- Mulder, L., Thijs, P., Wanders, F., Berg, B. van den, La Roi, C., Mennes, H., Dam, G. ten (2024). Jongeren over democratische waarden. *Beleid en Maatschappij*, 52 (1): 23-43. doi.org/10.5553/BenM/138900692024001.
- Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Veen, I. van der, Ledoux, G., Werfhorst, H. van de, & Dam, G. ten (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.
- Nieuwelink, H., Dekker, P., Geijssel, F., & Dam, G. ten (2016). Adolescents' experiences with collective decision-making. In: P. Thijssen, J. Siongers, J. van Laer, J. Haers & S. Mels (red.), *Political Engagement of the Young in Europe. Youth in the Crucible*, Routledge Studies in Governance and Public Policy, Routledge: Abingdon, 179-194.
- Noije, L. van, & Ridder, J. den (2024). *Burgers over democratie en rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*. Den Haag: SCP.
- Onderwijsraad (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oser, F., & Veugelers, W. (2008). Introduction. In: F. Oser & W. Veugelers (red.), *Getting involved*, Rotterdam/Taipei: Sense Publishers, 1-13.
- Rijkema, B. (2017). *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Rychen, D.S., & Salganik, L.H. (2003). *Key competencies for a successful life and well-functioning society*. Hogrefe & Huber Publishers.
- Schakel, W., & Pas, D. van der (2021). Degrees of influence: Educational inequality in policy representation. *European Journal of Political Research*, 60: 418-437.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., Agrusti, G., Friedman, T., & Damiani, V. (2023). *Education for citizenship in times of global challenge. IEA international civic and citizenship education study 2022 international report*. IEA.
- Schulz, W., Friedman, T., & Fraillon, J. (2024). *ICCS 2022 technical report*. IEA
- Schuyt, K. (2006). *Steunberen van de samenleving*. Amsterdam: AUP.
- SER (2022). *Veelbelovend. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2021*. SER.
- Staatsblad (2021). Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 320.
- Teegelbeckers, J.Y., Nieuwelink, H., & Oostdam, R.J. (2023). School-based teaching for democracy: A systematic review of teaching methods in quantitative intervention studies. *Educational Research Review*, 39: 1-22.
- Theisens, H., Hooge, E.H., & Waslander, S. (2016). Steering dynamics in complex education systems: An agenda for empirical research. *European Journal of Education*, 51: 463-477.

- Vrooman, C., Boelhouwer, J., Iedema, J., & Torre, A. van der (2023). *Eigentijdse ongelijkheid De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: SCP.
- Waslander, S., Hooge, E.H., Theisens, H.C., & Pater, C.J. (2020). Steering in complex education systems: Why similar aims can have dramatically different results. *Journal of Education Policy*, 35: 168-187.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: AUP.
- Werfhorst, H. van de, Elffers, L., Karsten, S., Bol, T., de Stasio, V., Dronkers, J., Witschge, J. (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken. Leren, werken en burgerschap*. Didactief. ROA External Reports.
- Werfhorst, H.G. van de, & Mijs, J.J.B. (2010). Achievement inequality and the institutional structure of educational systems: A comparative perspective. *Annual Review of Sociology*, 36: 407-428.
- Witschge, J., & Werfhorst, H.G. van de (2020). Curricular tracking and civic and political engagement: Comparing adolescents and young adults across education systems. *Acta Sociologica*, 63: 284-302.