

Burgerschap in onderwijsbeleid: de weg van vrijblijvendheid naar wettelijke verplichting



"I expect you all to be independent, innovative, critical thinkers who will do exactly as I say!"

Cartoon © Phi Delta Kappan

M. Dufour

2007

Burgerschap in onderwijsbeleid

Een onderzoek naar het beleidsproces dat leidde tot een verankering van burgerschap in het Nederlandse onderwijs



Cartoon © Indianacartoonists.com

Auteur

M. Dufour (s0012408)

Juni 2007, Enschede

Afstudeerscriptie voor de bacheloropleiding Bestuurskunde

Universiteit Twente, Enschede

Afstudeercommissie:

Dr. H. Oosterwijk

Dr. C. Terlouw



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

“No one is born a good citizen, no nation is born a democracy. Rather both are processes that continue to evolve over a lifetime. Young people must be included from birth. A society that cuts itself off from its youth severs its lifeline.”

-Kofi Anan-

Samenvatting

In het afgelopen decennium heeft zich een opvallende paradigmaverschuiving voorgedaan in het onderwijsbeleid van de overheid. In dit onderzoek staat de verschuiving van burgerschap als 'no-go-area' voor onderwijsbeleid naar verankering in de wetgeving centraal.

Hoofdstuk twee geeft een beschrijving van het begrip burgerschap. Burgerschap is een containerbegrip voor alles wat in relatie staat tot de rol en het gedrag van de burger als maatschappelijk wezen. Vanuit overheidsperspectief vormt de gedeelde opvatting van burgerschap in de samenleving een belangrijk mechanisme om verschillende mensen op vreedzame wijze te laten samenleven. In hoofdstuk drie worden verschillende theorieën verkend om te komen tot de meeste gepaste theorie voor de verklaring van de paradigmaverandering in het onderwijsbeleid. Een beleidsproces wordt vanuit de fasenbenadering gezien als een opeenvolging van verschillende logisch op elkaar volgende fasen. De fasenbenadering laat de omgeving waarin beleid tot stand komt en de invloed op het beleidsproces buiten beschouwing. De verwachting is dat de invoering van burgerschap juist is ingegeven door veranderingen in de omgeving, omdat burgerschap een middel is om maatschappelijke problemen te voorkomen of te verzachten. Daarom wordt de fasenbenadering verlaten en gekozen voor een systeembenadering. De radicale verandering van beleid ten opzichte van het vroege beleid is aanleiding om een beleidsveranderingstheorie te kiezen. Het ACF model van Sabatier geeft vanuit een systeemperspectief een verklaring voor beleidsverandering en de mechanismen die bij de beleidsverandering een cruciale rol spelen. In hoofdstuk vier en vijf wordt het beleidsproces van burgerschap in onderwijs onderzocht aan de hand van de centrale aannames en verklaringen voor beleid vanuit het ACF model. In hoofdstuk vier wordt geconcludeerd dat de centrale aannames van de theorie aansluiten bij de praktijk van onderwijsbeleid. De overheid en het onderwijsveld strijden gezien hun onverenigbare beleidsvisies en wederzijdse afhankelijkheid van nature om beleid. Bij de beleidsverandering spelen verschillende organisaties uit de onderzoeks- en advieswereld een belangrijke rol om bij de strijd om beleid te bemiddelen tussen de overheid en het onderwijsveld. In hoofdstuk vijf worden chronologisch de belangrijkste gebeurtenissen in het beleidsproces weergegeven. Centraal staat de invloed van de externe factoren op de keuze voor 'harde' beleidsmaatregelen als wetgeving. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de segregatie en individualisering, het integratiedebat, de overgang van Kabinet Paars naar Balkende en de openingen in het onderwijsachterstandenbeleid, het integratiebeleid en de kerndoelen.

Geconcludeerd wordt dat het samenspel van vier factoren leidde tot beleidsverandering. Ten eerste de invloed van verschillende integratie gerelateerde maatschappelijke gebeurtenissen. Ten tweede de invloed van de publieke opinie. Ten derde de informatie uit wetenschap en onderwijspraktijk en ten vierde de bemiddelende rol van onderzoeks- en adviesorganisaties.

Voorwoord

De laatste toevoeging aan deze scriptie is het voorwoord. Het voelt als een hele opluchting om deze woorden op papier te zetten. Deze woorden betekenen namelijk twee dingen. Ten eerste houdt dit schrijven in dat ik mijn onderzoek naar burgerschap in onderwijsbeleid heb afgerond. Ten tweede betekent het dat ik binnen afzienbare tijd de bacheloropleiding bestuurskunde zal afsluiten.

In mijn studietijd had ik veel moeite met het bepalen van de richting die ik opwilde met mijn studie. Ik was bezig met de studie bestuurskunde en vond het eigenlijk erg saai. Ik liet mij uitdagen door het lerarenberoep en ging als aanvulling op bestuurskunde vakken volgen voor de lerarenopleiding. De combinatie bestuurskunde en onderwijs was geboren en leidde tot een interesse voor burgerschap in het onderwijsbeleid. Met overgave heb ik mij op de vele documenten en websites gestort die maar iets te maken hadden met burgerschap. Veel tijd later en heel veel informatie rijker moest ik concluderen dat ik niet zo goed wist wat ik met al deze informatie moest en kon doen. Onderzoek doen is lastig, keuzes maken nog veel lastiger. Maar met schade en schande word je wijzer zegt men wel eens. Ik ben blij om nu te kunnen zeggen dat ik erg veel heb geleerd.

Ik wil graag Herman Oosterwijk en Cees Terlouw bedanken. Het heeft veel tijd en moeite gekost om mij te helpen bij het bepalen van de richting van het onderzoek en mij te begeleiden bij de afronding ervan. Ik weet nu dat de combinatie bestuurskunde en onderwijs voor mij altijd boeiend zal blijven.

Figuren en tabellen

Figuur 1 Advocacy coalition framework (Sabatier, 1993).....	6
Figuur 2 Omgekeerde piramide, diepe kern, beleidskern, secundaire aspecten.....	8
Figuur 3 Beleidssysteem ‘burgerschap in onderwijsbeleid van de overheid’	25
Tabel 1 Tijdslijn burgerschap in onderwijsbeleid.....	21

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Voorwoord	ii
Figuren en tabellen	iii
Inhoudsopgave	iv
1 Inleiding	1
1.1 Onderzoeksmethode	2
2 Burgerschap	3
3 Theoretisch kader	4
3.1 Theoretische benaderingen.....	4
3.2 Het ACF model van Sabatier	5
3.3 Voorlopige verklaring.....	10
4 Verkenning beleidssysteem	11
4.1 De coalities.....	11
4.2 Ruimte voor burgerschap	16
4.3 Verklaring vanuit het ACF model	23
5 Conclusie	26
Geraadpleegde bronnen	27
Bijlagen	31
Bijlage 1: Beschrijving beleidsprocesmodel.....	31
Bijlage 2: burgerschap in onderwijsbeleid volgens beleidsprocesmodel.....	33

1 Inleiding

Al in 1992 schreef de WRR een rapport over het belang en de plek van burgerschap in politiek en maatschappij (WRR, 1992). Loyaliteit aan de staat dient volgens dit rapport gekoesterd en bevorderd te worden. Uit het volgende blijkt de redenering:

“Burgerschap is een reserve-element waarop we in crises wel moeten terugvallen en van waaruit we de beschadigde republiek reconstitueren. Investeren in burgerschap is een verstandige voorbereiding op een onzekere, veranderlijke en verrassende toekomst.” (WRR, 1992: pp.126)

Het rapport waarschuwt voor een aantal valkuilen. Eén daarvan betreft onderwijs en opvoeding:

“Een burgerschapstheorie die zich hierop concentreert of hiervan heil verwacht is eo ipso verdacht. ... Onderwijs en opvoeding mogen niet als middel gebruikt worden om burgerschapsproblemen op te lossen. Onderwijs en opvoeding dienen toegang tot bestaand burgerschap te bieden - niet meer en niet minder dan dat.” (WRR, 1992: pp.7)

Ongeveer één decennium later krijgt het onderwijs door de overheid een expliciete rol toebedeeld bij het opvoeden van leerlingen tot burgerschap en is de rol van het onderwijs met betrekking tot burgerschap vastgelegd in overheidsbeleid¹. De voorzichtigheid uit de '90er jaren maakt van de combinatie burgerschap en onderwijs in overheidsbeleid een interessante case, die een viertal vragen oproept. ***Wat is het beleid?*** Burgerschap is vastgelegd in overheidsbeleid, dit is nooit eerder zo expliciet gebeurd voor het onderwijs. ***Waarom nu wel beleid?*** De overheid kan verschillende doelen aan burgerschap verbinden, daarnaast kan de wijze waarop het onderwijs haar taak op het gebied van burgerschap wil invullen aanzienlijk verschillen (WRR, 1992). Uiteindelijk is een zeker beleid tot stand gekomen. ***Op welke manier ontstaat het beleid?*** Beleid komt tot stand in een proces. Het beleidsproces² wordt zichtbaar bij de beantwoording van de voorgaande drie vragen. ***Zijn de beleidsprocessen ook te verklaren?*** Dit onderzoek is gebaseerd op deze vier vragen en gaat dieper in op de laatste vraag.

In 1992 wordt voorzichtigheid met burgerschap in onderwijs geboden. In 2006/2007 heeft burgerschap een plek gekregen in de wetgeving, waarmee burgerschap is verankerd in het onderwijs. Een wetwijziging is een fundamentele verandering van beleid, waarbij in dit geval een paradigmaverschuiving plaatsvindt van burgerschap als vrijblijvendheid naar wettelijke verplichting. De doelstelling van dit onderzoek is om na te gaan of en hoe de verandering van het onderwijsbeleid

¹ Beleid kan in deze context worden opgevat als een plan, waarin onderling samenhangende handelingen van de overheid zijn opgesteld in een zeker programma, waardoor de realisering van het vermelde doel moet worden bereikt. (Graaf en Hoppe, 1996: pp. 16)

² Een beleidsproces bestaat uit ideologievorming, agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie/monitoring. (zie verder paragraaf 2.2.1) (Graaf en Hoppe, 1996)

verklaard kan worden aan de hand van een beleidstheorie. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag en deelvragen:

- **Hoe kan het proces dat leidde tot een verankering van burgerschap in het onderwijsbeleid worden verklaard?**
 - Hoe verloopt het beleidsproces van burgerschap in onderwijsbeleid?
 - Waarom was burgerschap geen expliciet onderdeel van het onderwijsbeleid?
 - Waardoor is burgerschap een expliciet onderdeel van het onderwijsbeleid geworden?

1.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft tot doel verklaringen te geven voor het proces van burgerschap in het onderwijsbeleid van de overheid. Om dit proces te onderzoeken wordt gebruik gemaakt van een deductieve analysemethode (Braster, 2000). Een deductieve analyse houdt in dat de praktijk wordt getoetst aan theoretische stellingen. Het voordeel van deze methode is dat gericht gezocht kan worden naar gegevens aan de hand van de veronderstellingen in het theoretische model. Het nadeel van deze methode is dat de beantwoording van de onderzoeksvraag beperkt blijft tot de veronderstellingen in het model, waardoor mogelijke alternatieve verklaringen buiten beeld blijven. Middels een verkenning van de literatuur wordt een beredeneerde keuze gemaakt voor een theoretisch model dat naar verwachting een rijk antwoord kan geven op de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag beperkt dit onderzoek tot een case studie, en is hiermee kwalitatief van aard (Babbie, 1998). De focus ligt op het macro niveau, de grote lijnen en processen die van invloed zijn op beleidsverandering. Door middel van desk-research wordt achterhaald welke actoren en factoren onderdeel van het beleidsproces op macro niveau zijn. Door de beperkte tijd en beperkte mogelijkheid om enquêtes en interviews te houden is desk-research de enige methode om de gegevens te verzamelen. Dit hoeft de kwaliteit van het onderzoek niet te kort te doen, omdat de focus ligt op het macroniveau en er een veelheid en diversiteit aan informatie beschikbaar is (Grix, 2004). De bijdrage aan kennis over beleidsontwikkeling in het onderwijsveld maakt dit onderzoek in het bijzonder wetenschappelijke relevant.

Het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip burgerschap. De betekenis van burgerschap en de relevantie van het thema burgerschap voor de Nederlandse samenleving en overheid worden besproken. In hoofdstuk drie wordt het theoretisch kader opgebouwd op basis waarvan het onderzoek wordt uitgevoerd. In hoofdstuk vier worden de theoretische veronderstellingen getoetst aan de praktijk van het proces van burgerschap in onderwijsbeleid. De confrontatie van theorie met praktijk levert interessante inzichten op, op basis waarvan in het laatste hoofdstuk antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

2 Burgerschap

Burgerschap is het thema van dit onderzoek en wordt nu nader toegelicht. De WRR verdeelt burgerschap in vijf dimensies: de juridische, de politieke, de sociale, de economische en de culturele dimensie. De dimensies kunnen worden gekoppeld aan vijf typologieën van de status van de burger. De status van de burger geeft aan hoe de burger zich kan verhouden tot de overheid. In de politieke dimensie is de burger de kiezer. De sociale dimensie legt de focus op de burger als het partijlid. De economische dimensie richt zich op de burger als de kostwinner. Vanuit de culturele dimensie wordt de burger gezien als een persoonlijkheid (WRR, 2002). De vijf dimensies van burgerschap kunnen worden gezien als de grote gemene deler, die alle burgers in een land met elkaar verbindt en vormen de 'overkoepelende nationale identiteit'. De vijf dimensies geven alle burgers de mogelijkheid om de verschillende rollen van de burger te vervullen en geven richting aan het gedrag van de burger in die rollen (WRR, 1992).

Het belang dat wordt gehecht aan burgerschap kan worden herleid tot het geloof in de kracht van de dimensies als gemene deler. In een land als Nederland, met een pluralistisch karakter van de inwoners op het gebied etniciteit, religie en regionale verschillen, kunnen door de verschillende karakters conflicten ontstaan. Conflicten in een land op basis van etniciteit, religie en/of regionale verschillen kunnen leiden tot het uiteenvallen van de maatschappij (Kivisto, 1998). De rol van burgerschap is dat dankzij een sterke overkoepelende nationale identiteit conflicten kunnen worden beslecht, zonder angst voor een onbeheersbare maatschappelijke situatie (Kivisto, 1998).

Het voorgaande maakt het maatschappelijke belang van burgerschap als bindmiddel in de samenleving duidelijk. Een sterke gedeelde identiteit kan in een pluriform land als Nederland worden gezien als een middel om het handelen van burgers in 'goede banen' te leiden, zodat de maatschappelijke situatie beheersbaar blijft. Een sterke gedeelde nationale identiteit veronderstelt een zekere inzet van burgers om die status te bereiken en te behouden. Het maatschappelijke belang van burgerschap maakt het begrijpelijk dat de overheid haar beleid gebruikt als middel om burgerschap onder de burgers te versterken.

De minister van onderwijs gaat in het onderwijsbeleid verder dan slechts het stimuleren van burgerschap in het onderwijs. Burgerschap wordt expliciet gekoppeld aan sociale integratie en vastgelegd in de onderwijswetgeving. Scholen zijn met deze wetsverandering verplicht burgerschap en sociale integratie te stimuleren. Doen scholen het tegenovergestelde, dus druisen de uitgedragen ideeën in tegen de normen en waarden van de Nederlandse rechtsstaat, dan kan en zal de overheid ingrijpen. De wetswijziging lijkt een laatste redmiddel om misstanden in de samenleving via het onderwijs aan te kunnen pakken. In dit onderzoek zal worden ingegaan op de factoren die hebben geleid tot de inzet van dit 'harde' beleidsinstrument.

3 Theoretisch kader

Het beleidsproces van burgerschap kan aan de hand van verschillende beleidstheorieën worden onderzocht. In dit hoofdstuk worden verschillende theorieën verkend en wordt de keuze gemaakt om geen gebruik te maken van een fasenbenadering en wél gebruik te maken van een systeembenadering voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. In paragraaf één wordt de redenering voor de keuze van de benadering uiteengezet. Paragraaf twee geeft een beschrijving van de in dit onderzoek toegepaste ACF model. In paragraaf drie wordt de theoretische verklaring voor de verandering in het onderwijsbeleid gegeven.

3.1 Theoretische benaderingen

In dit onderzoek wordt gezocht naar een verklaring voor het beleidsproces waarin burgerschap een expliciet onderdeel is geworden van het onderwijsbeleid. Een proces kan worden omschreven als een logische opeenvolging van verschillende fasen. Van de Graaf en Hoppe benaderen het beleidsproces op deze manier in het beleidsprocesmodel (Zie bijlage 1). Het beleidsprocesmodel legt op een praktische wijze het beleidsproces bloot (Graaf en Hoppe, 1996), daarom wordt het model in dit onderzoek gebruikt voor de dataverzameling, zodat het beleidsproces van burgerschap in onderwijsbeleid kan worden verkend en beschreven ter beantwoording van de eerste deelvraag (zie bijlage 2). De verschillende fasen in het beleidsprocesmodel, ideologievorming, agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, worden voorgedaan als logisch in elkaar overlopende fasen vanuit het perspectief van de beleidsmaker. Dit simplistische model kan geen verklaring geven voor de verandering in het onderwijsbeleid, anders dan dat er een nieuwe beleidsfase is gestart. De verwachting is dat er meer speelt in het beleidsveld dan via het beleidsprocesmodel zichtbaar wordt. In dit onderzoek wordt nagegaan of er alternatieve verklaringen zijn voor de verandering van het onderwijsbeleid. Om de beleidsveranderingen op een andere wijze te kunnen verklaren worden theorieën als het beleidsprocesmodel gebaseerd op een fasenbenadering verlaten en andere theorieën verkend.

In de literatuur wordt de beperking van het beleidsprocesmodel beaamd. Een groot punt van kritiek op het beleidsprocesmodel is dat de factoren die van invloed zijn op 'radicale' veranderingen in het beleidsproces buiten beschouwing blijven. Onder een radicale verandering wordt in de theorieën van beleidsverandering een beleidsverandering verstaan die niet past binnen het paradigma van het oude beleid (Hall, 1993). Is er sprake is van een paradigmaverandering in het onderwijsbeleid, zodat het is gerechtvaardigd een andere theorie te gebruiken?

Om deze vraag te beantwoorden wordt teruggekeken naar het vertrekpunt van dit onderzoek. Aanleiding voor dit onderzoek was de constatering dat verankering van burgerschap in onderwijsbeleid tien jaar geleden nog ondenkbaar was. De overheidsbemoediging op dit gebied werd opgeworpen als een

'no-go-area', zoals blijkt uit de stellingname in het rapport van de WRR³. De meest opvallende beleidsverandering is de vastlegging van burgerschap in de wetgeving. Met deze verandering is burgerschap van 'no-go-area' in onderwijsbeleid tot 'conditio sine qua non'⁴ voor de doelen in het onderwijsbeleid geworden. De verandering van het onderwijsbeleid kan in dit opzicht als een fundamentele verandering worden gezien op het 'normale gevormde beleid' in het onderwijs.

In de literatuur over beleidsverandering en hervormingen wordt benadrukt dat veranderingen niet vanzelfsprekend worden geaccepteerd door de politiek en de maatschappij, omdat ze door betrokken actoren vaak worden gezien als ontwrichtend, pijnlijk en bedreigend (March en Olsen, 1989). Ondanks de genoemde mogelijke obstakels voor beleidsverandering, heeft in het onderwijsbeleid wel beleidsverandering plaatsgevonden. Er zijn enkele bekende theorieën gewijd aan de verklaring van verandering van beleid. Om de dynamiek in het beleidsproces te onderzoeken en te verklaren, is de verwachting dat een theorie die uit gaat van systeemrationaliteit⁵ meer geschikt is dan een fasenbenadering. Eén daarvan is het AFC-model. In het ACF model is de beleidsverandering de expliciete afhankelijke variabele en worden de mechanismen van beleidsverandering blootgelegd. Deze eigenschappen maken het ACF model geschikt als kader om naar de verandering van burgerschap in onderwijsbeleid te kijken.

3.2 Het ACF model van Sabatier

Het Advocacy Coalition Framework, oftewel het ACF model, van Sabatier (Sabatier, 1993) is ontwikkeld om beleidsveranderingen in beleidsprocessen te kunnen verklaren. Deze Amerikaanse theorie over beleidsverandering is in een Nederlandse publicatie over beleidsverandering gebruikt door Fenger. Bij de beschrijving van het model wordt mede gebruik gemaakt van zijn publicatie (Fenger, 2003).

Beleid kan volgens deze theorie worden opgevat als een systeem van waarden, prioriteiten, en causale redeneringen over hoe deze waarden te bereiken. Het tot stand komen van een verandering van beleid is volgens deze theorie niet vanzelfsprekend. Of en welk beleid tot stand komt is afhankelijk van de visie van de betrokken actoren. Hoe kan een paradigmaverandering in het onderwijsbeleid volgens deze theorie tot stand zijn gekomen? Sabatier's vertrek punt is dat beleidsveranderingen een lange tijd vergen en slechts tot stand komen door externe veranderingen die leiden tot beleidsgericht leren van de actoren in het beleidsveld. Het geheel van actoren en factoren die van belang zijn bij de totstandkoming van een

³ Zie citaat in de inleiding van dit onderzoek.

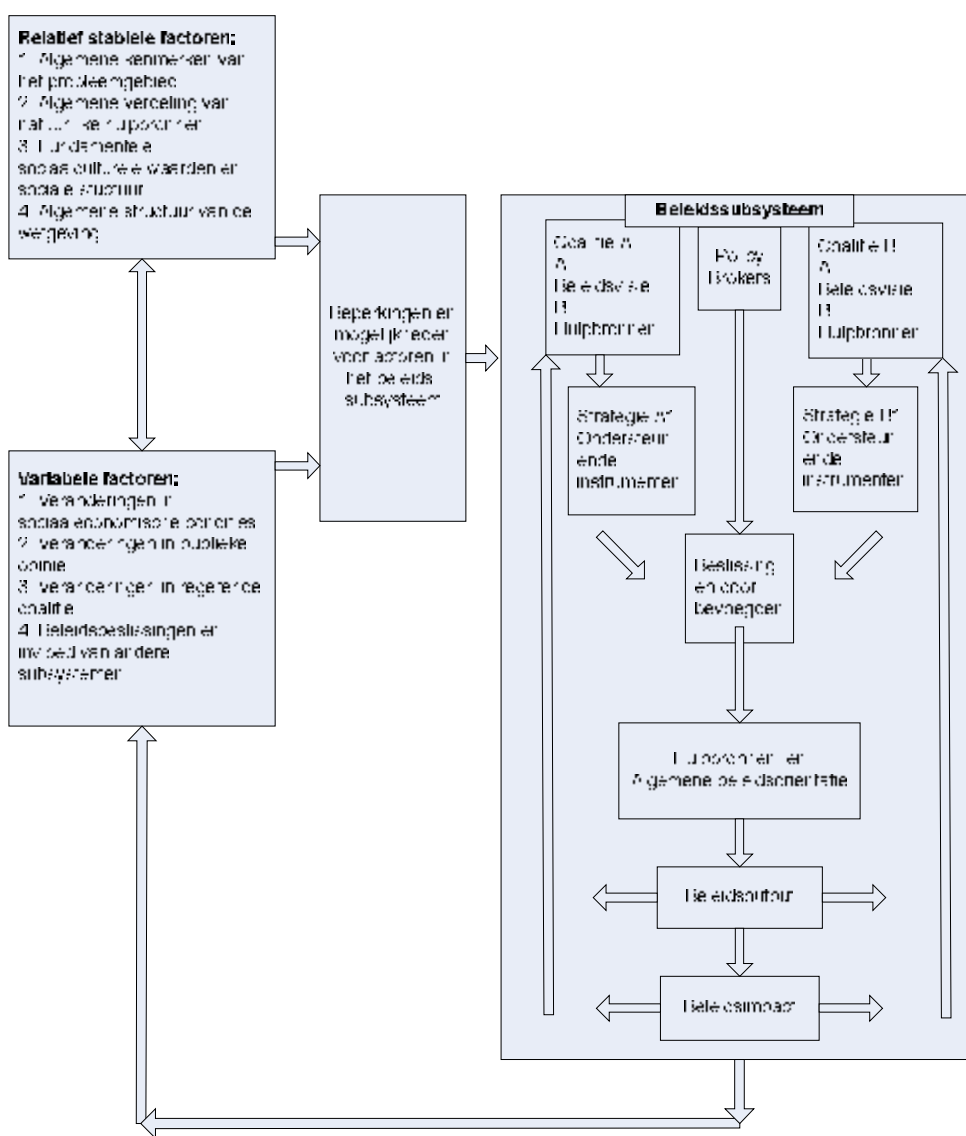
⁴ Uitdrukking uit het latijn, vrij vertaald: noodzakelijke voorwaarde Voorwaarde zonder welke (het gevolg) niet (ingetreden zou zijn).

⁵ Een systeembenadering is een werkwijze om een verschijnsel te bestuderen als een geheel met onderlinge samenhang en een wisselwerking met de omgeving (Churchman, 1975).

beleidsverandering vormen samen het beleidssysteem (Sabatier, 1993). Figuur 1 geeft het beleidssysteem weer waarin beleid wordt gevormd. In het beleidssysteem staan drie onderdelen centraal:

- Het beleidssystemen,
- De actoren in de beleidssystemen,
- De omgeving.

Aan de hand van een beschrijving van deze drie centrale onderdelen van het model wordt uiteengezet hoe dit model is opgebouwd. Vervolgens worden de centrale aannamen van dit model toegelicht en wordt beschreven hoe beleidsverandering volgens dit model tot stand kan komen.



Figuur 1 Advocacy coalition framework (Sabatier, 1993)

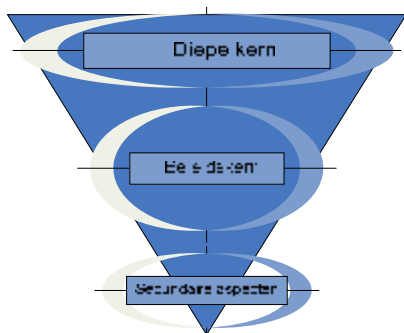
Beschrijving van de centrale onderdelen van het model

Centraal staat het beleidssubstelsysteem. Een beleidssubstelsysteem bestaat uit verschillende actoren die hun belangen bij een bepaald beleidsonderwerp nastreven. Op basis van de verschillende belangen kunnen de actoren worden onderverdeeld in enkele groepen actoren. Een groep van actoren met gezamenlijke belangen bij het beleidsonderwerp wordt een coalitie genoemd. De actoren in een coalitie worden met elkaar verbonden door sterk overeenkomende waarden en opvattingen over beleid. De verschillende coalities hebben door verschillende denkbeelden een andere visie op beleid, waardoor er een strijd om beleid kan ontstaan. In dit model spelen actoren buiten de coalities ook een rol. Voor het tot stand komen van een beleidsproces zijn onderhandelaars nodig die onderhandelen tussen de coalities. Sabatier noemt deze onderhandelaars policy brokers. Deze benadering sluit aan bij de polderachtige manier van besluitvorming in Nederland. De verwachting is dat beleidscoalities en policy brokers te herkennen zullen zijn in het beleidsproces van burgerschap in onderwijsbeleid. De policy brokers proberen de strijd tussen de coalities te begeleiden, omdat ze er belang bij hebben dat er een besluit valt of dat er harmonie in het beleidssubstelsysteem bestaat. De wijze van beleidsvorming krijgt in dit model een incrementeel karakter, waarbij niet de optimale oplossing voor een beleidsprobleem centraal staat, maar het kiezen van beleid dat voor de partijen acceptabel en bevredigend is (Lindblom, 1979). De actoren in het beleidssysteem kunnen actoren zijn die tot de overheid behoren, maar ook andere actoren als onderzoeksinstituten, journalisten, het bedrijfsleven of buitenlandse actoren (Sabatier, 1993).

Beleid wordt volgens Sabatier gevormd op basis van de visie van de actoren in de coalities. De denkbeelden van een actor bestaan volgens hem uit drie lagen; de diepe kern, de beleidskern en de secundaire aspecten. De drie lagen samen vormen de beleidsvisie van een actor. Deze drie lagen worden toegelicht, omdat deze van belang zijn bij de verklaring van verandering van beleid. De diepe kern bestaat uit de persoonlijke filosofie over wat goed/kwaad, mooi/lelijk is en is diep geworteld en geldig voor elk beleid. De diepe kern kan worden gezien als het fundament van de actor. Dit fundament bepaalt de moraal van waaruit de actor bijvoorbeeld vaststelt wat rechtvaardig is en een actor handelt naar eer en geweten volgens deze moraal. In de beleidskern komt naar voren welke doelen de actor stelt voor een bepaald beleid en op welke manier deze doelen het best worden bereikt. De secundaire aspecten zijn de concrete instrumenten⁶ om de strategieën en doelen uit de beleidskern te kunnen realiseren. De drie lagen kunnen worden voorgesteld als een omgekeerde piramide. De brede bovenlaag, de beleidskern is de basis van het denken over beleid, welk beleid dan ook. Het smaller wordende middenstuk komt voort uit de basis, maar wordt wel specifiek gericht op een bepaald thema. Na het middenstuk komt het uiterste puntje van de piramide. In het puntje wordt de meest specifieke omschrijving van de uitvoering van het beleid geformuleerd. In figuur 2 is de brede basis (de diepe kern) log, solide en algemeen, het middenstuk vormt de trechter van een beleidsthema (de beleidskern) en het

⁶ Een instrument, ook wel middel genoemd, is datgene wat een actor kan en wil verrichten, of waarover hij kan en wil beschikken om een doel te bereiken of naderbij te brengen. (Graaf en Hoppe, 1996: pp. 81)

puntje is de meest concrete uitwerking van beleid en het meest veranderlijke gedeelte (secundaire aspecten).



Figuur 2 Omgekeerde piramide, diepe kern, beleidskern, secundaire aspecten

De omgeving is het laatste centrale onderdeel van het ACF model. In dit onderdeel worden de externe factoren weergegeven die invloed kunnen hebben op beleidsveranderingen. De omgeving bestaat uit stabiele en dynamische factoren. De theorie noemt als stabiele omgevingsfactoren: het probleemgebied, de verdeling van natuurlijke hulpbronnen, de sociaal-culturele waarden en sociale structuur, en de juridische structuur (Sabatier, 1993). De dynamische omgevingsfactoren zijn: sociaal-economische condities, publieke opinie, dominante regeringscoalitie en beleidsbeslissingen uit andere subsystemen als instituties waarbinnen veranderingen kunnen optreden.

Centrale aannames in het model

Vaak is er sprake van één dominante coalitie. Deze coalitie bepaalt welk beleid volgens haar overtuiging, noodzakelijk, nuttig en juist is. Andere coalities kunnen het oneens zijn met het beleid van de dominante coalitie, maar staan machteloos. Om verandering van beleid te bereiken is een verandering van dominante coalitie nodig of verandering van de beleidsvisie van de dominante coalitie nodig. Het conflict tussen de dominante en de overige coalities kan zich op verschillende niveaus voordoen, op het niveau van de diepe kern, de beleidskern of de secundaire aspecten van de beleidsvisie. Doordat de coalities niet tot één aanvaard beleid komen komt er geen beleidsverandering tot stand. De theorie gaat er vanuit dat naarmate het niveau van de beleidsvisie meer abstract wordt, de stabiliteit van de visie groter wordt, hoe breder het gedeelte van de omgekeerde piramide hoe abstracter. Veranderingen in de beleidsvisie zijn daardoor het meest waarschijnlijk op het niveau van de secundaire aspecten. Coalities zullen in een conflict echter niet zonder aanleiding hun beleidsvisie wijzigen ten faveure van de andere beleidscoalitie. De verhouding tussen de coalities die zorgen voor de kloof tussen de coalities wordt bepaald door de beleidsvisie van de actoren, de hulpbronnen van de actoren en de stabiele omgevingsfactoren waarin de coalities zijn ingebed.

Beleidsverandering volgens het model

Aanwijsbare ingrijpende externe veranderingen kunnen actoren er toe dwingen de beleidsvisie te wijzigen, omdat het tegendeel van de eigen standpunten wordt bewezen of omdat de noodzaak van de kwestie de actor geen andere mogelijkheid laat. Een externe verandering biedt een opening voor een discussie over beleidsveranderingen. Dit garandeert niet dat een beleidsverandering tot stand komt. Policy brokers kunnen gaan bemiddelen tussen de coalities over een gezamenlijke strategie⁷ om tot een beleidsverandering te komen. Het komen tot een compromis kan worden gestimuleerd door nieuwe informatie die boven tafel komt. De nieuwe informatie kan de coalities op andere gedachten brengen. Informatie kan op deze manier natuurlijk ook zorgen dat de partijen verder uit elkaar komen te staan. Het doel van de policy broker is om die informatie bij de coalities te brengen en er voor te zorgen dat de coalities op een voordelige manier hun visie aanpassen. Wanneer een coalitie haar visie aanpast is er sprake van beleidsgericht leren (Fenger, 2003). Een daadwerkelijke beleidsverandering wordt vervolgens zichtbaar in de beleidsoutput. De beleidsoutput bestaat uit de instrumenten die zijn ontwikkeld en worden ingezet om de beleidsdoelen te bereiken. De effecten van de beleidsoutput levert een beleidsimpact (Rossi, 2004). Het model (figuur 1) laat zien dat de beleidsoutput en de beleidsimpact op hun manier weer invloed kunnen hebben op de beleidsvisies van de coalities in het beleidssysteem. Voor beleidsverandering zijn drie zaken van belang:

- *Externe veranderingen zijn de katalysatoren van het beleidsproces, waarbij*
- *policy brokers een brug slaan*
- *tussen lerende coalities om te komen tot nieuw beleid.*

⁷ Een strategie is de manier waarop de beleidsvisie wordt uitgedragen. De beleidsvisie is hierin het geheel van de algemene en concrete doelen en de visie op de manier waarop de doelen bereikt moeten worden en de instrumenten die hiervoor gepast zijn (Sabatier, 1995).

3.3 Voorlopige verklaring

De tweede deelvraag van dit onderzoek 'Waarom was burgerschap geen expliciet onderdeel van het onderwijsbeleid?' kan volgens het ACF model als volgt worden beantwoord. Voor de coalities in het beleidssysteem van het onderwijsbeleid gaf de externe omgeving geen reden om hun beleidsvisie te veranderen en/of raakte burgerschap te veel de diepe kern van de beleidsvisie, waardoor het paradigma van het onderwijsbeleid onveranderd bleef.

Voor de beantwoording van de derde deelvraag 'Waardoor is burgerschap een expliciet onderdeel van het onderwijsbeleid geworden?' geeft het ACF model mogelijke externe factoren en een samenspel van actoren als gevolg hiervan als verklaring. Volgens de theorie van het ACF model zou er bij de beleidsverandering sprake moeten zijn van externe veranderingen. De beleidsvisie van één of meerdere coalities in het beleidssysteem wordt gevoelig voor verandering. Door een of meerdere policy brokers wordt gezocht naar nieuwe informatie om de beleidsvisies van de coalities te beïnvloeden en af te tasten, om te kunnen komen tot een nieuwe gezamenlijke beleidsstrategie voor het onderwijsbeleid. De policy broker maakt gebruik van zijn positie om kennis over te dragen aan de coalities, zodat de coalities dichter bij elkaar komen en een beleid kan worden geformuleerd waarin de coalities zich kunnen vinden. Onder invloed van informatie kan sprake zijn van beleidsgericht leren van coalities waardoor uiteindelijk een paradigmaverandering van het onderwijsbeleid kan plaatsvinden. Het beleidsgericht leren kan plaatsvinden door de informatie van de policy brokers, de ervaring met de beleidsoutput, de informatie afkomstig van beleidsimpact, en/of externe veranderingen. Om te toetsen of deze verklaring zouden kunnen gelden voor burgerschap in het onderwijsbeleid is beantwoording op de volgende vragen relevant:

- Zijn coalities met onverenigbare visies te herkennen?
- Zijn policy brokers te herkennen die bemiddelen tussen de coalities?
- Zijn externe factoren aan te wijzen die van invloed zijn op de visies van de coalities?

In hoofdstuk vier wordt een antwoord gegeven op de eerste twee vragen. Er wordt onderzocht welke actoren een rol spelen, of er policy brokers en coalities zijn te onderscheiden en hoe de mogelijke coalities, gezien hun geschiedenis, zich tot elkaar verhouden. In hoofdstuk vijf wordt antwoord gegeven op de derde vraag.

4 Verkenning beleidssysteem

Het ACF model van Sabatier biedt een theoretische verklaring voor veranderingen in beleid. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of deze verklaring opgaat voor de beleidsverandering van burgerschap in het onderwijsbeleid. Als eerste worden de actoren in het beleidsveld beschreven en wordt onderzocht of de actoren te groeperen zijn in verschillende coalities en policy brokers. Vervolgens wordt nagegaan of er ontwikkelingen in het beleidssubstelsysteem zijn te herkennen die aansluiten bij de verklaring voor beleidsveranderingen vanuit het ACF model. Als laatste wordt de verklaring voor de verandering van het onderwijsbeleid vanuit het perspectief van het ACF model gegeven.

4.1 De coalities

Een centraal onderdeel van het ACF model wordt gevormd door de coalities. Om te onderzoeken of de verklaring voor beleidsverandering vanuit het ACF model op kan gaan voor burgerschap wordt in deze paragraaf onderzocht of coalities zijn te onderscheiden in het beleidssysteem van het onderwijsbeleid. Hierna volgt een verkenning naar de coalities in het beleidssubstelsysteem 'burgerschap in onderwijsbeleid van de overheid'.

Actoren

De gegeneerde informatie over burgerschap in onderwijsbeleid (samengevat in bijlage 2) laat een bonte verzameling aan actoren zien. De volgende actoren komen expliciet naar voren in de verschillende beleidsstukken en onderzoeksrapporten: Tweede Kamer, regering, staatssecretaris, scholen, leerlingen, ouders, Onderwijsraad, minister van Onderwijs, LPC⁸, KPC-groep⁹, nieuwe CDA minister van Onderwijs¹⁰, vijf andere ministers, PO (primair onderwijs), VO (voortgezet onderwijs), MBO (middelbaar beroepsonderwijs), gemeenten, scholenkoepels¹¹, onderzoek, WRR¹², CED-groep¹³,

⁸ 'Landelijke Pedagogische Centra' is een overkoepelend orgaan van de drie landelijke pedagogische centra: APC (algemeen pedagogisch centrum), CPS (christelijk pedagogisch centrum) en KPC-groep (katholiek pedagogisch centrum).

⁹ Valt onder de LPC.

¹⁰ Minister van Onderwijs M.J.A. van der Hoeven (CDA) in Kabinet Balkenende I, II en III, Onder haar bewind is de minister zelf verantwoordelijk voor primair en voortgezet Onderwijs.

¹¹ Overkoepelende bestuurs/overleg organen voor de verschillende denominatieve onderwijssoorten.

¹² De wetenschappelijke regeringsraad is een onafhankelijk adviesorgaan voor de regering.

¹³ Adviesorganisatie voor het onderwijsveld (website: CED-groep)

UNESCO¹⁴, overheid, lokale overheid, onderwijsinspectie, Teleac, SLO¹⁵, taakgroep kerndoelen, onderwijsveld, schoolleiding.

Het is nu de vraag of, binnen de groep actoren, coalities kunnen worden herkend. Volgens het ACF model zijn policy brokers de bemiddelende partij tussen de coalities, die met behulp van informatie de coalities wil laten komen tot nieuw beleid. De informatiebronnen, bestaande uit onderzoeks- en adviesrapporten, zouden aanknopingspunten moeten kunnen geven, omdat policy brokers de actoren zijn die deze informatie verzamelen en verspreiden. Burgerschap wordt door verschillende onderzoeks- en adviesorganen behandeld. Binnen deze groep actoren zijn drie segmenten te herkennen. Ten eerste de WRR en Onderwijsraad. Met betrekking tot burgerschap hebben deze organen onafhankelijke adviezen gebaseerd op wetenschappelijke kennis en ervaringskennis van actoren uit het onderwijs via veldonderzoek en het voeren van georganiseerde gesprekken met actoren uit verschillende denominaties en functies (docenten, schoolleiders, directeuren) van het onderwijs. Ten tweede de onderwijs ondersteunende organisaties. Er zijn verschillende instituten actief met het ontwikkelen van lesmaterialen en ideeën om burgerschap in het onderwijs te implementeren, dit zijn de LPC, KPC-groep, CED-groep en de SLO. Ook TELEAC en taakgroep kerndoelen kan hiertoe worden gerekend. Deze instituten werken in opdracht van de overheid en op aanvraag van onderwijsinstellingen aan de praktische invulling van burgerschap in het onderwijs, door materiaalontwikkeling en het begeleiden van scholen bij de implementatie van burgerschap in het onderwijs. Ten derde de universiteiten en hogescholen. Vanuit een wetenschappelijk oogpunt doet deze groep actoren onderzoek naar burgerschap in het onderwijs.

De groep onderzoeks- en adviesorganen vertoont typisch gedrag van een policy broker, namelijk informatie vergaren en verspreiden waarmee invloed wordt uitgeoefend op de implementatie van burgerschap in het onderwijs. Deze groep, vanaf nu onderzoek en advies genoemd, richt zich op twee verschillende groepen actoren, de overheid en het onderwijsveld.

Binnen de overheid zijn het de Tweede Kamer, de minister(s) en staatssecretaris die actief bezig zijn met betrekking tot burgerschap in het onderwijs. Deze actoren samen kunnen de coalitie 'overheid' worden genoemd. De coalitie 'overheid' houdt zich bezig met de wenselijke rol van het onderwijs, en de invloed die de overheid op de rol van het onderwijs zou kunnen en moeten hebben. De tweede coalitie kan om deze reden de coalitie 'onderwijsveld' worden genoemd. Tot deze coalitie behoren de actoren scholen, leerlingen, ouders, PO, VO, MBO, scholenkoepels en schoolleiding.

¹⁴ United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organisation

¹⁵ Stichting leerplan ontwikkeling. Dit is een nationaal expertise centrum voor het ontwikkelen van onderwijsmateriaal, onder andere in opdracht van de overheid.

Coalities

Er wordt in het ACF model het volgende aangenomen:

- Er zijn in het beleidssysteem *coalities* te onderscheiden, en
- de coalities hebben *onverenigbare beleidsvisies*.

Volgens de theorie zou sprake moeten zijn van spanningen tussen de coalities, waardoor niet zomaar een verandering van overheidsbeleid tot stand komt. Het ACF model noemt de beleidsvisie en hulpbronnen als specifieke kenmerken van de te onderscheiden coalities. Met behulp van een beschrijving van de stabiele omgevingsfactoren¹⁶ de grondwet en de financiering en functie van het onderwijs worden in deze paragraaf de beleidsvisie en hulpbronnen beschreven. De factor grondwet is gekozen, omdat de grondwet het fundament is van alle geldende regels in de Nederlandse samenleving. De regels met betrekking tot overheidsbemoeyenis en de totstandkoming hiervan geven waarschijnlijk een goed beeld van de diep gewortelde verhouding tussen overheid en onderwijs. De verhouding tussen de coalities wordt in perspectief geplaatst door een beschrijving van de hulpbronnen. De hulpbron afhankelijkheid tussen de coalities wordt in deze paragraaf beschreven door in te gaan op de financiering van het onderwijs door de overheid en de functie die de overheid toebedeeld aan het onderwijs.

De vraag die wordt beantwoord in deze paragraaf luidt: wijst een beschrijving van de omgevingsfactoren op onverenigbare beleidsvisies en een spanningsveld tussen beide coalities met betrekking tot overheidsbemoeyenis in het onderwijs?

De verhouding tussen de overheid en het onderwijsveld wordt getekend door de langdurige en ingrijpende schoolstrijd in de 19^e en begin 20^e eeuw en de hieruit voortvloeiende wetgeving¹⁷ en onderscheid in schooltypen¹⁸.

¹⁶ De stabiele omgevingsfactoren uit het ACF model zijn: het probleemgebied, de verdeling van natuurlijke hulpbronnen, de sociaal-culturele waarden en sociale structuur, en de juridische structuur. (Sabatier, 1993)

¹⁷ Behorend in het ACF model tot de omgevingsfactor: algemene constitutionele regels.

¹⁸ Behorend in het ACF model tot de omgevingsfactor: fundamentele culturele waarden en sociale structuur

Het spanningsveld rond overheid en onderwijs

De schoolstrijd was een strijd van burgers tegen de invloed van de overheid op het onderwijs en de ongelijke kansen¹⁹ voor kinderen om onderwijs te genieten. De invloed van de overheid ging ten tijde van de schoolstrijd zo ver dat de overheid haar macht gebruikte om confessionele scholen te verbieden. Artikel 23²⁰ uit de grondwet maakt aan de meer dan 100 jaar durende schoolstrijd een einde. Bij wet is de vrijheid van richting van scholen vastgesteld. (Leune, 2001). De staat dient onafhankelijk te zijn ten opzichte van de verschillende grondslagen²¹ van onderwijs. De overheid heeft slechts het recht en de plicht om scholen te verplichten aan bepaalde minimale normen²² te voldoen. Bemoeienis van de staat met de wijze waarop de scholen het onderwijs inrichten is met de wet uitgesloten. De overheid moet alle scholen financieren en mag geen onderscheid maken in financiering naar grondslag (Zoontjens, 2003).

Artikel 23²³ van de grondwet zorgt voor gelijke financiering van scholen en geeft scholen hun bestaansrecht en vrijheid van inrichting, die in het verleden door de overheid zijn ingeperkt. (Leune, 2001) Sindsdien zijn scholen nog steeds onderverdeeld in openbare²⁴, confessionele²⁵ en algemeen bijzondere²⁶ scholen (Zoontjens, 2003).

Huidige verdeling in schooltypen

In het schooljaar 2004/2005 telt het PO 1.549.100 leerlingen. In dat schooljaar is het confessioneel onderwijs het grootste, daarna het openbaar onderwijs, en het algemeen bijzonder onderwijs is het kleinste. In het PO telt het confessionele onderwijs 62% van alle leerlingen. Van het confessioneel onderwijs in het PO zijn het rooms-katholieke en protestants-christelijke onderwijs het grootst, met respectievelijk 34% en 24% van alle leerlingen. In het PO telt het openbaar onderwijs 31% en het algemeen bijzonder onderwijs slechts 7% van alle leerlingen. Het voortgezet onderwijs telt in schooljaar 2004/2005 937.800 leerlingen. In het VO is ook het confessioneel onderwijs het grootste, met 57% van de leerlingen. Het Rooms-katholieke en het protestants-christelijke onderwijs onderwijzen samen 53% van alle leerlingen. Het openbaar onderwijs volgt met 26%. Het algemeen bijzonder onderwijs voorziet 17% van de leerlingen in onderwijs (CBS, 2006).

¹⁹ De scholen moesten grotendeels bekostigd worden uit schoolgeld van ouders en er was geen leerplicht.

²⁰ Deze wet bepaalt de onderwijsvrijheid en –gelijkheid en het recht op onderwijs

²¹ De inrichting van onderwijs kan zijn gebaseerd op godsdienstige, levensbeschouwelijke, pedagogische of onderwijskundige grondslagen.

²² Inhoudende de normstelling op basis van deugdelijkeisen, bijvoorbeeld de kerndoelen in de wet op primair en voortgezet onderwijs.

²³ Grondwet aangaande de onderwijsvrijheid en –gelijkheid en recht op onderwijs.

²⁴ Een publiekrechtelijke instelling, die van overheidswege onderwijs geeft en verantwoording aflegt aan het gemeentebestuur. (Zoontjens, 2003)

²⁵ Een privaatrechtelijke instelling, die onderwijs geeft vanuit de grondslagen van een zekere geloofsovertuiging. (Zoontjens, 2003)

²⁶ Een privaatrechtelijke instelling, die onderwijs geeft vanuit de grondslagen van een zekere pedagogisch-didactische grondslag. (Zoontjens, 2003)

De kracht van artikel 23 en de betekenis ervan blijkt uit het voortbestaan van de verschillende schooltypen en de regelmaat waarmee het artikel naar voren komt als argument in onderwijsdebatten over de vrijheid van onderwijs. Deze geschiedenis maakt een diepgewortelde terughoudendheid van de coalities rond bemoeienis van de overheid met vooral de invulling van de normatieve kant van het onderwijs helder.

De verhouding tussen overheid en het onderwijsveld kan nader worden verduidelijkt door een beschrijving van de wederzijdse afhankelijkheid. Onderwijs moet volgens artikel 23 van de Grondwet worden gefinancierd door de overheid en beschikbaar zijn voor alle burgers. De financiering van het onderwijs vormt een belangrijke uitgavenpost op de rijksbegroting (Schram, 1997). Was het aandeel van het onderwijs in de rijksbegroting in 1975 nog 24,5 %, in 2006 was dit nog 19% (CBS, 2006a). De hoeveelheid geld dat beschikbaar is voor het onderwijs is veranderlijk en begrensd, net als het accent dat de overheid legt op de functie van het onderwijs. De grondwet maakt de overheid verantwoordelijk voor de kwaliteit van al het onderwijs, waardoor normstelling voor het onderwijs door de overheid noodzakelijk wordt. In tegenstelling tot de verdere beperking van de beschikbare gelden van de overheid, zijn de taken die de overheid aan het onderwijs toebedeeld verruimd. Dit blijkt uit de verrijking van de economische kwalificatiefunctie²⁷ van het onderwijs met de 'normatieve functie'²⁸ van het onderwijs. De normatieve functie benadrukt de functie van het onderwijs als medeopvoeder van leerlingen (Onderwijsraad, 2002) en de verantwoordelijkheid van het onderwijs bij het aanpakken van maatschappelijke problemen (Leune, 2001).

Kortom, er bestaat een spanningsveld tussen de coalities. De spanningen uit het verleden die leidden tot wetgeving en een verdeling in schooltypen, plaatsen overheid en onderwijsveld in twee verschillende coalities met een eigen visie op overheidsbemoeienis in het onderwijs. De overheid heeft de functie van het onderwijs steeds verder opgerekt, waarbij de bemoeienis toeneemt en de discussie zich steeds verder verplaatst naar normatieve zaken die de kern van de beleidsvisies van de coalities raken. Beide coalities zijn afhankelijk van elkaar, de overheid wil beleidsdoelen bereiken tegen minimale kosten en het onderwijs wil zelf invulling kunnen geven aan de onderwijsinhoud en heeft overheidsfinanciering nodig om haar taken uit te voeren. Deze spanning verklaart de afhankelijkheid en de moeizaamheid waarmee beide coalities tot gezamenlijk beleid kunnen komen.

²⁷ De functie waarin onderwijs een arbeidsvoorziening is, en verantwoordelijk is voor het behalen van een diploma door leerlingen als voorwaarde voor kansen op de arbeidsmarkt. (Leune, 2001)

²⁸ De functie waarin onderwijs een maatschappelijke rol heeft, en verantwoordelijk is voor het bijbrengen aan leerlingen hoe ze zich behoren te gedragen. (Leune, 2001)

4.2 Ruimte voor burgerschap

Volgens de theorie van Sabatier kunnen externe veranderingen openingen bieden voor beleidsveranderingen. Actoren zullen eerder geneigd zijn hun beleidsvisie aan te passen na een externe verandering. Dit kan een aanleiding zijn voor policy brokers om te bemiddelen tussen de coalities om tot nieuw beleid te komen met behulp van beleidsgericht leren. De overheid kan de bemiddelde strategie overnemen, waardoor een beleidsverandering in werking treedt (Sabatier, 1996). In deze paragraaf worden de verklarende factoren uit het ACF model voor de verandering van het onderwijsbeleid onderzocht. Eerst wordt ingegaan op de externe veranderingen die aan de basis liggen van de beleidsverandering. Vervolgens worden in chronologische volgorde de verschillende externe factoren en de interacties tussen de actoren in het beleidssysteem besproken en schematisch weergegeven.

Externe veranderingen als opening voor discussie

De veranderingen in de beleidsomgeving kunnen actoren nieuwe inzichten geven, waardoor uiteindelijk na een samenspel van actoren de beleidsvisie kan veranderen. Hierna zullen de verandering in de omgeving van het beleidssubstelsel 'burgerschap in onderwijsbeleid van de overheid' worden besproken. Eerst wordt vastgesteld welke omgevingsfactoren samenhangen met het 'oplaaien' van de politieke discussie over burgerschap in het onderwijsbeleid. Vervolgens worden de omgevingsfactoren nader toegelicht.

Een eerste aanzet tot verandering van onderwijsbeleid met betrekking tot burgerschap komt van de Tweede Kamer. Er worden op 29 november 2001 twee moties ingediend waarin burgerschap, normen en waarden, sociale cohesie en intercultureel onderwijs de thema's zijn die ter sprake komen. Waarom staan deze thema's centraal en waarom worden deze met het onderwijs gerelateerd? Om op deze vraag antwoord te geven wordt gekeken naar twee veranderingen in de variabele omgevingsfactoren. De thema's in de moties verzamelen zich rond het onderwerp 'omgang tussen mensen van verschillen afkomst'. Het onderwerp van de motie valt binnen het sociaal-economische domein, daarom wordt als eerste gekeken naar veranderingen op sociaal-economisch gebied. Ten tweede wordt gekeken naar veranderingen in de publieke opinie. De redenering is als volgt. De Tweede Kamer fungeert als volksvertegenwoordiger. Het indienen van een motie kan daarom samenhangen met de gevoeligheid van de Tweede Kamer voor veranderingen in de publieke opinie. De twee omgevingsfactoren worden hierna toegelicht.

Allereerst een verkenning van segregatie in relatie tot het Nederlandse onderwijs. Volgens een in 2002 verschenen rapport van het sociaal-cultureel planbureau wordt de segregatie in de Nederlandse samenleving in de loop van de jaren steeds meer voelbaar en zichtbaar, zo ook in het onderwijs. Uit de verdeling van leerlingen naar herkomst en milieu binnen het onderwijs blijkt de ongelijkheid tussen onderwijsniveaus en tussen schoolgemeenschappen steeds groter te worden (SCP, 2002). Leerlingen uit lagere sociale milieus en allochtone leerlingen zijn oververtegenwoordigd in het praktijkonderwijs en

vmbo. Autochtone leerlingen uit de middenklasse en hogere sociale milieus gaan overwegend naar havo en vwo. Hiermee lijken sociale en etnische herkomst bepalend voor het gevolgde niveau van onderwijs. Een andere constatering is de segregatie door de toename van 'witte' en 'zwarte' scholen. Deze trend doet zich vooral voor in de grote steden en wordt veroorzaakt door demografische oorzaken en de bewuste keuze van ouders om hun kinderen naar een bepaalde school te sturen, de 'witte vlucht' (SCP, 2002).

Een ander sociaal-economisch verschijnsel dat gerelateerd kan worden aan 'omgang tussen mensen van verschillen afkomst' is de individualisering. Willen de mensen wel met elkaar omgaan? Uit onderzoek blijkt dat binnen de Nederlandse samenleving zich een nieuwe waardenoriëntatie²⁹ van de burger heeft ontwikkeld. De burger hecht minder waarde aan de gemeenschap en meer waarde aan het eigen geluk (Felling, 2004). Volgens Felling is de samenleving gesegregeerd en versterkt de individualistische houding van de burger dit proces.

Waardoor komen segregatie en individualisering in 2001 hoog op de politieke agenda, terwijl dit maatschappelijke proces al langer gaande is? Het op de voorgrond treden van de kwesties segregatie en individualisering kunnen in relatie worden gebracht met de omgevingsfactor publieke opinie. Het artikel 'het multiculturele drama' (Scheffer, 2000) is tekenend voor de publieke discussie rond integratie en brengt het falen van het integratiebeleid onder de aandacht van de politiek. De schrijver wil de ogen van de politiek openen: "*Het huidige beleid van ruime toelating en beperkte integratie vergroot de ongelijkheid en draagt bij tot een gevoel van vervreemding in de samenleving. De tolerantie kreunt onder de last van achterstallig onderhoud. Het multiculturele drama dat zich voltrekt is dan ook de grootste bedreiging voor de maatschappelijke vrede.*" (Scheffer, 2000)

Segregatie en individualisering komen door het publieke debat over de integratie en multiculturele samenleving hoog op de politieke agenda en zijn belangrijke kwesties in het onderwijsveld. Opvallend is de indiening van de motie vlak na de aanslagen in Amerika van 11 september 2001. Zo ontstaat een opening voor discussie over burgerschap in onderwijsbeleid tussen de coalities met het oog op beleidsverandering. Het publieke debat over integratie en de multiculturele samenleving start de oriëntatie van de overheid naar nieuwe beleidstoepassingen. De coalitie 'onderwijsveld' ondervindt de gevolgen van segregatie en individualisering in de dagelijkse praktijk, door problemen met leerlingen en discussies binnen de school. In het onderwijsveld stellen actoren zichzelf verantwoordelijk bij te dragen aan de aanpak van deze problematiek. Dit blijkt uit de diverse kleinschalige lokale initiatieven die binnen scholen op gang komen, zoals blijkt uit de schoolportretten van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2002).

Beleidsverandering kost tijd: een proces van aftasten en leren

Volgens Sabatier kost beleidsverandering tijd, doordat coalities niet zomaar hun beleidsvisie veranderen. De vraag is nu hoe de ontwikkelingen in de periode tussen de motie van de Tweede Kamer en de

²⁹ Dat wat men belangrijk en minder belangrijk vindt in een samenleving.

invoering van burgerschap in de wetgeving hebben kunnen leiden tot de paradigmaverandering in het onderwijsbeleid. Om deze vraag te beantwoorden worden de veranderingen in externe factoren en de handelingen van de policy brokers die van invloed zijn geweest op de coalities in chronologische volgorde behandeld en overzichtelijk weergegeven aan het einde van de paragraaf in tabel 1.

De overheid vangt de problematiek genoemd in de moties van 29 november 2001 onder de noemer burgerschap. De overheid schakelt de Onderwijsraad in om de status van burgerschap in het onderwijs te beschrijven en de ruimte die de grondwet biedt voor oplossingen van segregatie in het onderwijs te onderzoeken. Daarnaast vraagt de overheid de LPC om een uitwerking te schrijven voor scholen die met burgerschap aan de slag willen. Het is de overheid die de policy brokers inschakelt om te opereren in het veld tussen overheid en onderwijsveld. Wat is op dit moment de houding van de overheid? De minister van OCenW is nog terughoudend voor een voorschrijvende en bepalende rol van de overheid voor burgerschap in het onderwijs. De minister wil eerst alle mogelijkheden onderzocht hebben. Hier komt het incrementele karakter van de beleidsvorming naar voren. De minister wil geen beleid maken dat (nog) niet bewezen noodzakelijk is en geen draagvlak heeft in het onderwijsveld.

De onderwijsraad neemt de problematiek van integratie en individualisering serieus en pakt in januari 2002 de thema's 'civil society' en 'sociale samenhang' op als onderwerpen voor het werkprogramma. Dit blijkt terecht wanneer de gemoederen in Nederland hoog oplopen na de moord op Pim Fortuyn. Integratie staat hoog op de politieke agenda van de verschillende partijen in de aanloop naar de verkiezingen. Het paarse kabinet verliest en een nieuwe centrumrechtse regering wordt in juli 2002 gevormd, Balkenende I. Een speerpunt van Balkenende I is het initiëren en structureren van 'het normen en waarden debat' in de politiek en samenleving. De Onderwijsraad gaat door met onderzoek om een beleidsadvies voor burgerschap in het onderwijsbeleid uit te kunnen brengen. De minister wijzigt, op basis van de uitkomsten van het onderzoek en onder druk van het kabinet in november 2002, haar terughoudende standpunt en spreekt uit burgerschap te willen stimuleren via het onderwijsbeleid.

De policy brokers zijn in deze periode (2002-2003) druk bezig met hun taak als onderhandelaar. De Onderwijsraad organiseert seminars waarbij diverse actoren uit het onderwijsveld worden betrokken. Bij deze seminars zijn ook medewerkers van de Onderwijsraad en externe deskundigen aanwezig. De beleidsmogelijkheden met draagvlak in het onderwijsveld worden duidelijk in deze bijeenkomsten. De actoren uit de coalitie 'onderwijsveld' geven hun visie op de gewenste strategie. Het onderwijsveld geeft volgens de Onderwijsraad aan baat te hebben bij een meer gestructureerde ondersteuning bij de implementatie van burgerschap in het onderwijs en zegt de steun van de overheid goed te kunnen gebruiken (Onderwijsraad, 2003). Beide coalities geven aan nader tot elkaar te willen komen, hier is een slag te halen voor de policy brokers. De uitwerking van het 'projectplan actief burgerschap' van de KPC-groep wordt aan het onderwijsveld aangeboden als vrijblijvend instrument ter ondersteuning bij het aanpakken van de problematiek van segregatie en individualisering in het onderwijs.

De beleidsontwikkelingen komen tot op dit punt niet als een radicale verandering over, het lijkt meer een proces dat wordt ingegeven door harde impulsen uit de omgeving die de coalities dwingen na te denken over burgerschap in het onderwijs. De minister gaat op dit moment niet in op de door de Onderwijsraad geadviseerde 'harde' maatregelen voor burgerschap in het onderwijs. De toepassing van burgerschap in het onderwijs is vrijblijvend, de rol van de overheid is wel sturend, maar met name gericht op het faciliteren van het onderwijsveld, niet op het voorschrijven van wat het onderwijsveld moet doen. Oftewel, er is sprake van intensieve, maar niet vergaande bemoeienis van de overheid.

Angst voor de Islam doet de discussie onder de bevolking met betrekking tot integratie steeds hoger oplopen. In deze periode komen vele incidenten voor en laaien 'hottopics' op die uitgebreide aandacht krijgen in de media, als het bekladden en in brand steken van Moskees en een debat over hoofddoekjes.

In de aanloop naar 2004 wordt op verschillende beleidsgebieden onderhoud gepleegd aan het beleid. Het onderwijsachterstanden beleid blijkt niet te voldoen en is onderwerp van discussie binnen de politiek. Daarnaast worden de kerndoelen nader onderzocht en bijgeschaafd.

De minister zet haar plannen voor 2004 en verder (meerjarenplan Koers VO) aan met het voornemen meer dwingende beleidsinstrumenten te ontwikkelen voor burgerschap. Hiertoe behoren het aanpassen van de kerndoelen met burgerschap en het opnemen van burgerschap in het toezichtkader voor scholen. De minister geeft in de toelichting aan dat de problemen op het gebied van onderwijsachterstanden, segregatie, islamitische scholen, de beleidsontwikkelingen op het gebied van actief burgerschap en integratie³⁰ en de wetgeving volgens art. 23 GW³¹ in haar ogen met elkaar samenhangen en om beleidsmaatregelen vragen. De problemen met islamitische scholen lijkt de behoefte aan strenge maatregelen te versterken. De minister wil dat burgerschap voor alle scholen verplicht wordt, zodat de onderwijsinspectie op basis van de regels de scholen die opvattingen uitdragen die haaks staat op de waarden van de democratische rechtsstaat kan aanpakken.

Ondertussen wordt door commissie Blok (parlementaire enquête) het integratiebeleid van de afgelopen 30 jaar onderzocht. Eén van de adviezen van de commissie is de betere spreiding van migranten in het onderwijs. De minister laat onderzoek doen naar het spreidingsbeleid, waarna de Onderwijsraad in mei 2005 moet concluderen dat de wetgeving verplichte spreiding niet toelaat. Burgerschap in onderwijsbeleid is op dat moment een belangrijk instrument geworden om de integratie van leerlingen in de samenleving te kunnen bevorderen. In 2005-2006 worden de instrumenten ontwikkeld en ingevoerd.

³⁰ Er vanuit gaande dat wordt bedoeld op sociale integratie: de coherentie tussen uiteenlopende sociale eenheden, die daarmee tot één herkenbaar geheel worden en wel zo, dat individuen op een volwaardige wijze deel kunnen uitmaken van die eenheden (SCP, 2002: pp. 15).

³¹ Grondwet aangaande de onderwijsvrijheid en –gelijkheid en recht op onderwijs.

Tabel 1 Tijdlijn burgerschap in onderwijsbeleid

Datum	Extern effect	Strategieën policy brokers	Acties overheid	Beleid minister	Beleidsoutput
11 september 2001	Aanslag in Amerika op onder andere het WTC-gebouw.				
29 november 2001			Tweede Kamer: <u>Motie 59 Barth burgerschap</u> . <u>Motie 63 Rabbae intercultureel onderwijs</u> .		
20 december 2001			Minister OCW: Adviesvraag aan Onderwijsraad verkenning GW 23		
Januari 2002		Onderwijsraad: Thema civil society en sociale samenhang			
Januari 2002				Minister: Antwoord op de moties 59 en 63: Samenvoegen moties. Verkenning burgerschap. Opdracht KPC-groep projectplan burgerschap	
6 mei 2002	Moord op Pim Fortuyn				
Juli 2002	Nieuwe regering: Balkenende				
Juli 2002			Kabinet: normen-waarden debat		
2002-2003		Onderwijsraad: Seminars met actoren uit overheid, onderwijsveld en onderzoek.			
November 2002				Minister: Beleidsvoornemen 2003: <u>vervlechten intercultureel onderwijs</u> , <u>discussie normen en waarden en burgerschap</u>	

Verkenning beleidssysteem

Mei 2003					KPC: resultaten projectplan
September 2003		Onderwijsraad: Uitkomst advies 'onderwijs en burgerschap'			
Januari 2004				Minister: Koers VO: beleidsvoornemen burgerschap in kerndoelen en toezichtskader	
Januari 2004	Commissie Blok: Publicatie onderzoek integratiebeleid				
23 april 2004				<u>Minister: Beleidsvoornemen 'harde' regels onderwijs, integratie en burgerschap</u>	
2 november 2004	Moord Theo van Gogh				
December 2004			Minister: Adviesvraag aan Onderwijsraad over spreidingsbeleid		
Mei 2005		Onderwijsraad: Uitkomst advies spreidingsbeleid: juridisch onmogelijk verplichting scholen			
Mei 2005				Minister: Opdracht aan SLO leerplankader	
Oktober 2005					Nieuwe kerndoelen
9 december 2005					Inwerkingtreding wet burgerschap
Maart 2006					SLO presenteert leerplankader burgerschap
Mei 2006					Opname burgerschap in toezichtskader inspectie

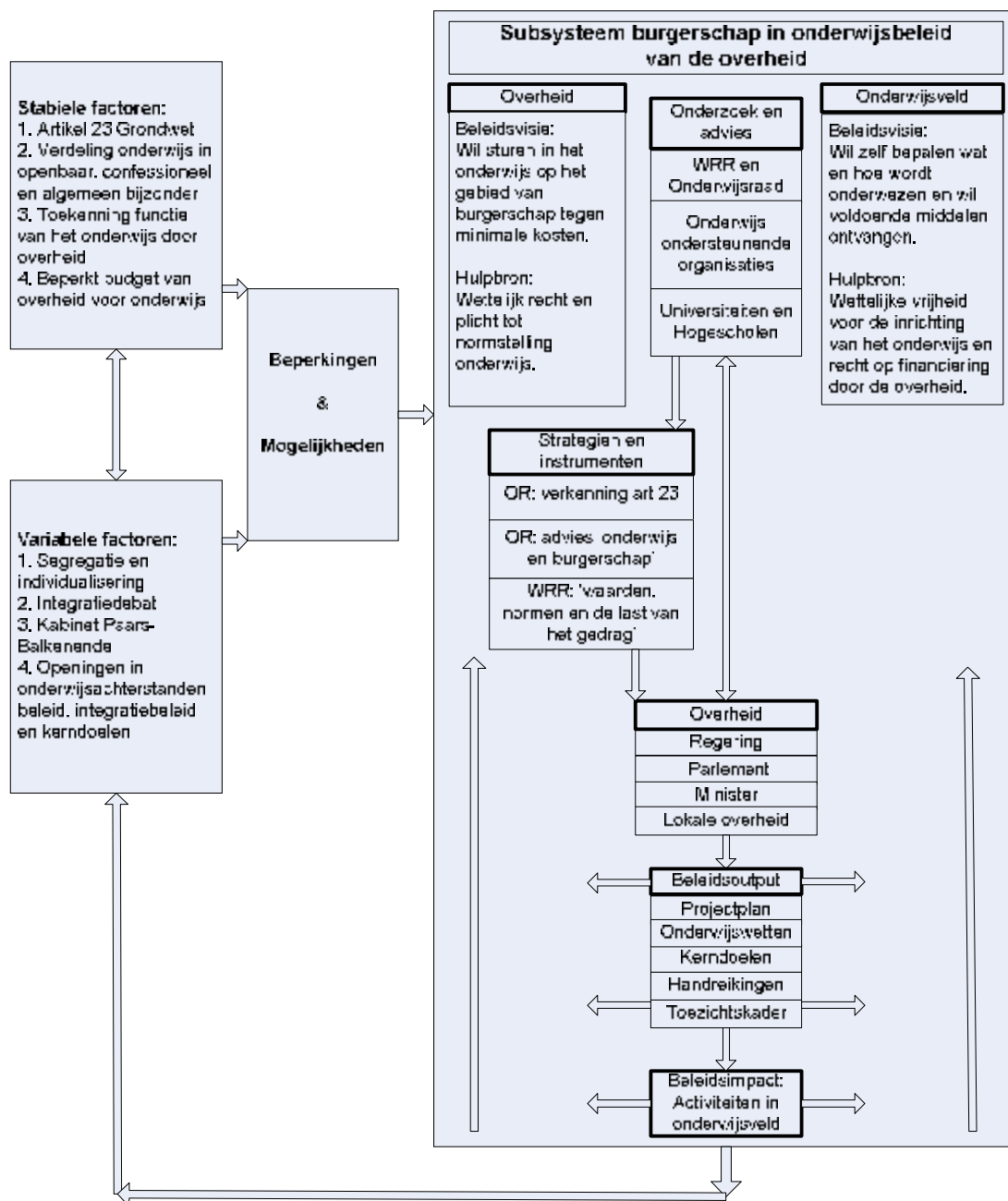
4.3 Verklaring vanuit het ACF model

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk laat zien dat er twee coalities zijn, de overheid en het onderwijsveld, die beide een ander belang hebben bij onderwijsbeleid. Uit de beschrijving van de coalities kunnen de beleidsvisie en hulpbronnen van de coalities worden opgemaakt. De overheid wil sturen in het onderwijs om maatschappelijke problemen die hoog op de politieke agenda staan aan te pakken tegen de minimale kosten. Het onderwijs wil echter zelf bepalen wat en hoe wordt onderwezen en wil hiervoor voldoende middelen ontvangen van de overheid om haar taken uit te voeren. De visies van de coalities zijn in de basis onverenigbaar, toch komt er beleid tot stand. In paragraaf twee van dit hoofdstuk worden op grond van het ACF model verklaringen gezocht voor het proces waarin burgerschap onderdeel werd van het onderwijsbeleid. Bij beleidsverandering is volgens het ACF model sprake van externe verandering(en), wordt bemiddeld tussen coalities door een of meerdere policy brokers en maakt de overheid beleid op basis van de bemiddelde strategie. De externe veranderingen die grote invloed hebben op de mogelijkheid voor discussie tussen de overheid en het onderwijs veld zijn:

- Veranderingen in sociaal-economische condities: segregatie en individualisering
- Veranderingen in publieke opinie: integratiedebat
- Verandering in regerende coalitie: de overgang van Kabinet Paars naar Balkende
- Beleidsbeslissingen en invloed van andere subsystemen: de openingen in het onderwijsachterstandenbeleid, het integratiebeleid en de kerndoelen.

Leidt de segregatie en individualisering in de samenleving en de reactie hierop vanuit de publieke opinie tot herziening van de coalities op hun beleidsvisie? Nee, wel tot een opening voor heroriëntatie van de beleidsvisie op het onderwerp. De coalities zijn onder de externe omstandigheden gevoelig voor nieuwe informatie over burgerschap. De bemiddeling door policy brokers is herkenbaar wanneer verschillende organisaties uit de onderzoeks- en advieswereld van het onderwijs informatie vergaren en verspreiden onder de coalities. In een aantal jaren tijd worden de mogelijkheden voor beleidsinstrumenten verkend en opgerekt en worden de overheid en het onderwijsveld tot elkaar gebracht. Beleidsmogelijkheden kunnen worden opgerekt onder invloed van externe gebeurtenissen die het integratiedebat raken en de publieke opinie doen opleven. Het onderwijsveld onderneemt zelfstandig activiteiten om burgerschap onder de leerlingen te versterken. De overheid wordt als het ware gedwongen door het publieke tumult rond het thema burgerschap om het onderwijs hierbij te faciliteren. Vervolgens lopen de maatschappelijke problemen op en steekt de onrust in de samenleving schoksgewijs de kop op. Daarnaast worden de onvolkomenheden van het gevoerde onderwijs- en integratiebeleid steeds explicieter in de praktijk en in de uitkomst van verschillende rapporten. Dit verlegt de aandacht binnen het thema burgerschap van intercultureel onderwijs naar segregatie en de problemen rond 'zwarte scholen' (zie onderstreepte delen in tabel 1). Uit onderzoek blijkt de juridisch beperking van beleidsmogelijkheden om de segregatie in het onderwijs aan te pakken. Daarnaast wordt het, door de

herziening van het onderwijsachterstandenbeleid, integratiebeleid en kerndoelen, gemakkelijk om burgerschap op te nemen in deze beleidsinstrumenten. De informatiestroom over de voorgaande ontwikkelingen lijkt invloed te hebben op de visie van de overheid over de noodzaak en mogelijkheid om 'harde' 'kostbare' beleidsinstrumenten in het onderwijs in te zetten. De overheid besluit op advies van de Onderwijsraad problemen rond integratievraagstukken mede aan te pakken via dwingende voorschriften voor burgerschap en integratie in het onderwijsbeleid. Hiermee komt de voorspelling uit dat de overheid beleid maakt naar aanleiding van veranderingen in de externe omgeving en op basis van de bemiddelde strategie door policy brokers. In figuur 3 is ter verduidelijking het beleidssysteem volgens het ACF model weergegeven.



Figuur 3 Beleidssysteem 'burgerschap in onderwijsbeleid van de overheid'

5 Conclusie

De grens van overheidsbemoeienis in het onderwijs is rekbaar. Dit blijkt uit de beleidsverandering waarin burgerschap veranderde van no-go-area voor onderwijsbeleid naar een wettelijke verplichting voor alle scholen. Op basis van de in dit onderzoek verzamelde kennis over het proces van burgerschap in onderwijsbeleid wordt in dit laatste hoofdstuk antwoord gegeven op de hoofdvraag: *Hoe kan het proces dat leidde tot een verankering van burgerschap in het onderwijsbeleid worden verklaard?*

Uit dit onderzoek komen vier factoren naar voren die in samenspel leidden tot een paradigmaverandering in het onderwijsbeleid. De eerste factor bestaat uit de verschillende maatschappelijke problemen gerelateerd aan segregatie die samen een broeinest vormen onder de discussie over burgerschap in de maatschappij. De problemen doen zich schoksgewijs voor en zorgen voor het oplaaien en beheersen van het publieke debat over de multiculturele samenleving. De terugkerende hevigheid van het publieke debat heeft zijn weerslag op de overheid en het onderwijsveld. Scholen gaan zelf experimenteren met burgerschap en de overheid laat onderzoek doen naar de ontwikkelingen en mogelijkheden van burgerschap in het onderwijs. De publieke opinie kan daarom worden aangewezen als tweede factor. De overheid en het onderwijs stellen zich open voor nieuwe inzichten waardoor de mogelijkheid voor verschillende organisaties uit de onderzoeks- en advieswereld ontstaat om actief nieuwe beleidsmogelijkheden te verkennen en promoten. Uit de 'enabling' rol van deze organisaties blijkt een incrementeel karakter van beleidsvorming. De minister verandert niet stel op sprong het beleid, maar laat onafhankelijke organisaties de mogelijkheden bezien en de partijen in het onderwijs polsen. De rol van de onderzoeks- en advieswereld is daarom de derde belangrijke factor voor verandering. Mede onder invloed van de vierde factor 'informatie' ontstaat een significante paradigmaverandering, wanneer de harde uitkomsten van verschillende onderzoeken gerelateerd aan integratie bekend worden gemaakt. De overheid moet onderkennen dat de aan segregatie gerelateerde problemen urgent zijn en dat het onderwijs een belangrijk aandeel heeft in de mogelijke aanpak van deze problemen. Op dat moment wordt een verschuiving duidelijk in de beleidsvoornemens van de minister, van burgerschap gericht op multicultureel onderwijs en 'softe' stimulerende beleidsmiddelen naar burgerschap gericht op segregatie in het onderwijs en 'harde' dwingende beleidsmiddelen als wetgeving.

Kortom, het beleidsproces van burgerschap in onderwijsbeleid heeft zich onder invloed van (1) verschillende integratie gerelateerde maatschappelijke gebeurtenissen sprongsgewijs ontwikkeld. De overheid achtte uiteindelijk, onder invloed van de (2) publieke opinie, op basis van (3) informatie uit wetenschap en onderwijspraktijk van de (4) bemiddelende onderzoeks- en adviesorganisaties 'harde' beleidsmaatregelen in het onderwijsbeleid ter verbetering van de maatschappelijke situatie mogelijk en noodzakelijk.

Geraadpleegde bronnen

- Andeweg, R.B., Irwin, G.A. (1993), *Dutch government and politics*, Houndsmill: Macmillan press ltd
- Babbie, E. (1998), *The practice of social research*, Belmont: Wadsworth Publishing Company
- CBS(2004), *sociale trends Nederland*, Den Haag, OBT bv
- CBS (2006), *jaarboek onderwijs in cijfers*, Den Haag: OBT bv
- CBS (2006a), *staat van onderwijs*, Den Haag: OBT bv
- CFI (2006), *voorlichtingspublicatie: wet van 9 december 2005 inhoudende opnemingswet van de wet van primair onderwijs, de wet op expertise centra en de wet op voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving*
- Commissie Gelijke Behandeling (2005), Advies Commissie Gelijke Behandeling inzake het primair onderwijs. In: Onderwijsraad (2005), *Spreadingsmaatregelen onder de loep*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Commissie Kerndoelen basisonderwijs (2002), *Verantwoording delen: herziening van de kerndoelen basisonderwijs met het oog op beleidsruimte voor scholen*
- Churchman C.W. (1975), *De systeem-benadering* Samson, Alphen aan den Rijn
- Felling, A.J.A. (2004), Het proces van individualisering in Nederland. In: *Theoretische verwachtingen van het proces van individualisering in Nederland 1979-2000*, Nijmegen: Janssen print
- Fenger, H.J.M. (2003), Over implementatie en beleidsverandering. In: *Klassieke studies in de bestuurskunde* (19), Webpublicatie
- Grix, J. (2004), *The foundations of research*, Houndmills: Palgrave
- Inspectie van het Onderwijs (2006), *Toezichtskader actief burgerschap en sociale integratie*, Utrecht: Inspectie van Onderwijs
- Graaf, van de, H., Hoppe, R. (1996), *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Bussum: Dick Coutinho
- Hall, P. A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, In: Comparative Politics, Vol. 25, No. 3. (Apr., 1993), pp. 275-296.
- Kivisto, P. (1998), *Key ideas in sociology*, Thousand Oaks: Pine Forge Press
- Kleijwegt, M., Weezel van M. 2006, *Het land van haat en nijd*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- KPC-groep (2003), *Projectplan actief burgerschap*, 's-Hertogenbosch: KPC-groep
- KPC-groep (2003a), Actief burgerschap: *good practices in scholen*, 's-Hertogenbosch: KPC-groep
- KPC-groep (2003b), *Aan de slag met actief burgerschap: handreiking voor scholen PO en VO*, 's-Hertogenbosch: KPC-groep
- Leune, J.M.G., Koning, de G.M.A. (2001), *Onderwijs in beweging* Groningen: Wolters Noordhof
- Lindblom, C. (1979), *Still Muddling Not Yet Through*, Public Administration Review 39: 517-526.

- March J.G., Olsen J.P. (1987), *Ambiguity and choice in organization*, Bergen
- Ministerie van OCenW (2002), *Hoofdlijnenbrief landelijke onderwijsondersteunende activiteiten*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2002a), *Beknopte begroting 2002*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2003), *Beknopte begroting 2003*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2003a), *Overdrachtsdossier*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2004), *Beknopte begroting 2004*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2004a), *Koers VO: de leerling geboid de school ontketend*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2004b), *Koers PO: ruimte voor de school*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2005), *Beknopte begroting 2005*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2005a), *VerslagSLOA*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Ministerie van OCenW (2006), *Beknopte begroting 2006*, Den Haag: Ministerie van OCenW
- Onderwijsraad (2001), *Werkprogramma 2002*, Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2002), *Random onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2002a), *Samen leren leven*, Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2002b), *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003), *Onderwijs en burgerschap*, Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2004), *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap*, Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2005), *Bakens voor spreiding en integratie*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a), *Spreidingsmaatregelen onder de loep*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b), *Onderwijs in thema's*, Den Haag: Onderwijsraad
- Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (2004), *Evaluation, a systematic approach*, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Sabatier, P. (1988), *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policyorientated learning therein*, In: Policy sciences, nr. 21, 129-168).
- Sabatier, P. en H. Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning : an advocacy coalition Approach*, Boulder: Westviewpress.
- Sabatier, P. en H. Jenkins-Smith (1999), *The advocacy coalition framework : an assessment*. In: P. Sabatier (ed.) (1999), *Theories of the policy process*. Boulder: Westviewpress.
- SCP (2001), *de sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP
- SCP (2002), *zekere banden*, Den Haag: SCP
- SCP (2004), *de moraal in de publieke opinie*, Den Haag: SCP

- SCP (2005), *de sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP
- SCP (2005a), *de goede burger*, Den Haag: SCP
- Scheffer, P. (2000), *Het multiculturele drama*, uit: NRC handelsblad, 29 januari 2000
- Schram, A.J.H.C., Verbon, H.A.A., Winden, van F.A.A.M (1997), *Economie van de overheid*, Schoonhoven: Academic service
- SLO (2006), *Een basis voor burgerschap, een inhoudelijke verkenning voor het funderend onderwijs*, Enschede: SLO
- SLO (2006a), *Jonge burgers, een basis voor burgerschap*, Enschede: SLO
- Tweede Kamer 27 400 XVI, nr 33. *Uitvoering motie Atsma/Middel*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer
- Tweedekamer 27400 XVI, nr 33. *Rapportage traject motie Atsma/Middel*. Brief van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer
- Tweede Kamer 2003, *projectplan actief burgerschap*. Brief van de minister Onderwijs Cultuur en Wetenschap aan voorzitter van de Tweede Kamer
- Tweede Kamer 2003-2004, 29 536, nr. 1. *Onderwijs, integratie en burgerschap*. Brief van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer.
- Tweede Kamer 2003-2004, 28 689, nrs 8-9, *Onderzoek Integratiebeleid eindrapport*
- Tweede Kamer 2005-2006, 30 313, nr. 3. *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid*, Memorie van toelichting.
- Tweede Kamer, 29 666. *Wetsvoorstel van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt* (verplichting voor scholen om bij te dragen aan integratie).
- Verwey-Jonker Instituut (2003), *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*, Utrecht
- WRR (1992), *Eigentijds burgerschap*, Den Haag: SDU Uitgevers
- WRR (2002), *Mondiger of moeilijker: een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag: SDU Uitgevers
- WRR (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag* Amsterdam: Amsterdam University Press
- WRR (2004), *Schets van een beschavingsoffensief*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- WRR (2004a), *Opvoeding onderwijs en jeugdbeleid in algemeen belang* Webpublicatie 1
- Zoontjens P.J.J, (2003), Bijzonder en openbaar onderwijs, in: Ton Bertens e.a. (red.), *Recht en religie*, bijzonder nummer Ars Aequi, Nijmegen, p. 59-68.
- Churchman C.W. (1975), *De systeem-benadering*, Samson, Alphen aan den Rijn

INTERNET

<http://www.eerstekamer.nl/>

<http://www.parlement.com/>

<http://www.kpcgroep.nl/>

<http://www.aps.nl/>

<http://www.cps.nl/>

<http://www.cedgroep.nl/>

<http://www.sardes.nl/>

<http://www.nksr.nl/>

<http://www.cboo.nl/>

<http://www.lobo.nl/>

<http://www.minocw.nl/>

<http://www.slo.nl/>

<http://www.cbs.nl/>

<http://www.scp.nl/>

<http://www.onderwijsraad.nl/>

<http://miljoenennota.nl/>

<http://www.wikipedia.org/>

<http://www.onderbouw-vo.nl/>

<http://www.regering.nl/>

<http://burgerschap.kennisnet.nl/>

<http://www.eriding.net/>

<http://indianacartoonists.com/>

Bijlagen

Bijlage 1: Beschrijving beleidsprocesmodel

Volgens het procesmodel worden beleidsactoren³² verondersteld beleidsdoelen³³ te formuleren en handelingen te verrichten om deze doelen in de praktijk uit te laten komen in het beleidsveld³⁴. Het beleidsproces wordt in deze optiek benaderd vanuit de politieke oordeelsvorming van actoren. De wijze van politieke oordeelsvorming door een beleidsactor in dit proces hangt samen met de deelprocessen in het beleidsproces. De vijf deelprocessen in het beleidsproces zijn: de ideologievorming, de agendavorming, de beleidsvorming, de beleidsuitvoering, de beleidsevaluatie (Graaf en Hoppe, 1996). De fasen kunnen elkaar opvolgen in tijd, maar dit hoeft niet. De eerste drie fasen van het beleidsproces zijn gericht op het omzetten van normen en feiten in informatie en handelingsgerichte kennis. In de laatste twee fasen van het beleidsproces wordt gehandeld op basis van de ontwikkelde kennis.

De eerste fase van het beleidsproces bestaat uit het vormen van een waardeoordeel, de *ideologievorming*. Beleidsactoren hebben een eigen politieke ideologie, van waaruit processen en gebeurtenissen worden beoordeeld. De beleidsactor vormt een oordeel over wat de wenselijke situatie is en vergelijkt dit met de situatie in het beleidsveld (Graaf en Hoppe, 1996). Is de situatie volgens de beleidsactor niet wenselijk kan in de tweede fase van het beleidsproces, de *agendavorming* worden ingezoomd op de situatie. De beleidsactor bekijkt of de vastgestelde situatie als écht urgent of hinderlijk wordt ervaren in het beleidsveld. Na een beoordeling van de opgedane informatie kan de beleidsactor besluiten het probleem hoog op de politieke agenda proberen te krijgen, zodat doelen geconcretiseerd kunnen worden in de politieke arena³⁵. De geconcretiseerde doelen kunnen worden meegenomen in de volgende fase, de *beleidsvorming*. In deze fase wordt gewerkt aan het ontwerpen van het beleid, zodat er een politiek goedgekeurd plan ontstaat. Beleid kan in die zin een nota zijn, maar ook wetsteksten etc. De beleidsactor ontwikkelt het plan met de opgedane kennis vanuit de eigen politieke ideologie in het licht van de specifieke situatie in het beleidsveld. De eerste drie fasen van het beleidsproces zijn nu doorlopen. De beleidsactor heeft kennis verzameld en uitgewerkt tot een plan. Er kan worden overgegaan op de volgende fase, de *beleidsuitvoering*. In deze fase van het beleidsproces wordt het beleid als plan omgezet in politieke en bestuurlijke handelingen. Werkprocessen worden georganiseerd om concrete produkten,

³² Een persoon of organisatie die handelingen verricht of wil verrichten om een bepaald beleidsdoel te bereiken. (Graaf en Hoppe, 1996)

³³ Een beleidsdoel is een doel wanneer, de actor de situatie wenselijk vindt, de situatie wil bereiken en de situatie kan bereiken (of benaderen). (Graaf en Hoppe, 1996)

³⁴ Dat deel van de samenleving waarop het beleid betrekking heeft. (Graaf en Hoppe, 1996: pp. 71)

³⁵ Een gegeven politieke structuur en cultuur, waarbinnen actoren en processen zich bewegen. (Graaf en Hoppe, 1996: pp. 257)

diensten en/of prestaties te leveren. De beleidsactor is in deze fase met name gericht op het in het oog houden van de passendheid van het beleid in het betreffende beleidsveld. Na de beleidsuitvoering volgt de *beleidsvaluatie*. De resultaten van het beleid worden opgemaakt. De beleidsactor wil zicht krijgen op de bijdrage van het beleid aan het oplossen van het probleem. De uitvoerende instantie kan leren van de opgedane kennis in deze beleidsfase, op basis waarvan teruggekoppeld kan worden. Terugkoppeling op voorgaande fasen in het beleidsproces, kan wijziging of bijstelling van het beleid en/of uitvoeringswijzen met zich mee brengen, van waaruit het beleidsproces opnieuw doorlopen kan worden (Graaf en Hoppe, 1996).

Bijlage 2: burgerschap in onderwijsbeleid volgens beleidsprocesmodel

Het beleidsproces van burgerschap in onderwijsbeleid start tijdens Kabinet Paars II (1998-2002) onder een VVD minister van Onderwijs en een PvdA staatssecretaris. De kamer vindt dat het onderwijs een belangrijke taak heeft bij het opvoeden van leerlingen tot burgerschap. Tijdens het proces zijn verschillende actoren actief met het ontwikkelen van materialen voor burgerschap in het onderwijs en het doen van onderzoek op dit gebied. Het stokje wordt vervolgens overgedragen aan een CDA minister van Onderwijs³⁶ in Kabinet Balkenende I (2002-2003). Uiteindelijk heeft deze minister onder andere besloten burgerschap en sociale cohesie³⁷ op te nemen in de sectorwetten en het toezichtskader van de onderwijsinspectie. Hierna wordt het beleidsproces zoals dit heeft plaatsgevonden uitgesplitst naar de verschillende deelprocessen uit het procesmodel zoals beschreven in het theoretisch kader.

Ideologevorming en agendavorming Kamervragen en reactie van staatssecretaris

Terugredenerend kan worden gesteld dat het beleidsproces begon in 2001 naar aanleiding van het integratiedebat. Vanuit de Tweede Kamer wordt een motie³⁸ ingediend waarin aan de regering wordt gevraagd te onderzoeken of uitbreiding van de pedagogische opdracht van de school mogelijk is. De Tweede Kamer vindt dat scholen bij het opvoeden van leerlingen tot burgerschap, de overdracht van normen en waarden³⁹, en het versterken van de sociale cohesie, grote invloed en verantwoordelijkheid. De pedagogische opdracht van de school zou volgens de motie op de verantwoordelijkheid van de school moeten inspelen. De motie geeft ook richting aan de wijze waarop dit zou moeten gebeuren, namelijk door het versterken van de culturele dimensie van burgerschap, met behulp van de versterking van de politieke dimensie. De culturele dimensie moet worden versterkt door betere kennis van leerlingen over elkaars cultuur en achtergrond. De politieke dimensie moet worden versterkt door betere kennis over de beginselen van de parlementaire democratie. Daarnaast dient geëxperimenteerd te worden met actief burgerschap. Actief burgerschap kan worden uitgelegd als het actief participeren in één van de verschillende rollen van de burger, als onderdaan, kiezer, partijlid, kostwinner of persoonlijkheid. Dezelfde dag wordt een motie⁴⁰ ingediend waarin de regering wordt gevraagd om een onderwijsprogramma te laten ontwikkelen dat een verdieping vormt van het bestaande intercultureel onderwijs⁴¹. De (PvdA) staatssecretaris van onderwijs⁴² legt een verband tussen beide moties en zegt toe

³⁶ Minister van Onderwijs M.J.A. van der Hoeven (CDA) in Kabinet Balkenende I, II en III, Onder haar bewind is de minister zelf verantwoordelijk voor primair en voortgezet Onderwijs.

³⁷ “De mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving.” (SCP, 2002: 12)

³⁸ Motie van Barth et al. (59) inzake burgerschap in het onderwijs, ingediend op 29 november 2001.

³⁹ Opvattingen over zeden en gedrag.

⁴⁰ Motie van Rabbae et al. (63) inzake intercultureel onderwijs, ingediend op 29 november 2001.

⁴¹ Onderwijs gericht op eigen én andere culturen.

een inventarisatie te maken, gericht op de huidige toepassing van actief burgerschap binnen scholen, de wijze waarop scholen hierin worden ondersteund en de behoefte van leerlingen en ouders. De staatssecretaris is terughoudend voor beleidsmaatregelen. De staatssecretaris wil eerst op basis van de inventarisatie beoordelen of en zo ja, op welke onderdelen sprake is van lacunes of knelpunten die nader onderzoek rechtvaardigen. (Tweede Kamer, 2003)

Agendavorming en beleidsvorming Onderwijsraad onderzoekt de situatie en KPC-groep ontwikkeld instrument voor scholen

In de periode van de indiening van de moties heeft de Onderwijsraad⁴³ het thema 'civil society' en sociale samenhang in het werkprogramma voor 2002 opgenomen. De Onderwijsraad geeft de voorkeur aan het onderzoeken van de bijdrage van onderwijs aan de sociale samenhang, alvorens in dit kader een uitspraak te doen over de substantiële en effectieve rol van het onderwijs. (Onderwijsraad, 2001). Terwijl de Onderwijsraad start met het onderzoek, vraagt de (VVD) minister van Onderwijs, ondanks de wens van de staatssecretaris om eerst onderzoek af te wachten, in januari 2002 de LPC, in het kader van de moties een start te maken met de ontwikkeling van een project 'actief burgerschap'. Het projectplan richt zich op de praktische invulling van burgerschap voor scholen in het PO en VO⁴⁴. De KPC-groep krijgt de leiding over het projectplan. De KPC-groep wil starten met een veldbevraging, maar kan deze tot zijn spijt niet realiseren. Wel werkt de KPC-groep samen met andere onderwijsondersteunende organisaties⁴⁵, om het projectplan uit te voeren. Het projectplan is gericht op het uitbrengen van een visiedocument, een inventarisatie van 'good practices', een handreiking voor scholen om onderwijs gericht op burgerschap te implementeren, en overdracht van de kennis naar scholen via onder andere een website. Het visiedocument is onder andere geïnspireerd door de verkenning van de problematiek van sociale cohesie door de Onderwijsraad. (KPC-groep, 2003; KPC-groep 2003a; KPC-groep 2003b; Onderwijsraad, 2002, Onderwijsraad 2002a) De Onderwijsraad onderzoekt ondertussen vanuit verschillende disciplines de relatie tussen sociale samenhang en onderwijs.

Agendavorming en beleidsvorming Een terughoudende nieuwe minister neemt stelling

Terwijl de KPC-groep en de Onderwijsraad hun hoofd breken over burgerschap denkt ook de nieuwe (CDA) minister van Onderwijs na over het onderwerp. De minister vindt het stimuleren van burgerschap belangrijk, maar is niet van plan specifiek beleid te ontwikkelen op het gebied van

⁴² Staatssecretaris Drs. K.Y.I.J. Adelmund (PvdA) werkt onder de minister van onderwijs Drs. L.M.L.H.A. Hermans (VVD)

⁴³ Adviesorgaan voor de regering op het gebied van onderwijs. De minister van OC&W stelt het algemene werkprogramma vast, de Kamer en de Onderwijsraad zelf kunnen adviesaanvragen of onderwerpen toevoegen.

⁴⁴ PO is Primair Onderwijs. VO staat voor Voorgezet Onderwijs.

⁴⁵ Personen afkomstig van andere onderwijsondersteunende organisaties, de SLO, APS, CPS en Sardes, zijn betrokken bij het projectplan 'actief burgerschap' en leveren input voor de ontwikkeling ervan.

onderwijs. De minister is met deze uitspraak terughoudend met betrekking tot het proces van burgerschap dat door haar voorganger is ingezet. De minister wil de bevindingen van de Onderwijsraad afwachten, voordat verdere beleidsbeslissingen worden genomen. Toch kiest de minister samen met vijf andere ministers⁴⁶ er in november 2002 voor om in de begroting voor 2003 0,16 miljoen Euro⁴⁷ vrij te maken voor het versterken van de maatschappelijke oriëntatie in het onderwijs. De besteding van dit geld moet leiden tot een bijdrage aan intercultureel onderwijs, de discussie over normen en waarden én het stimuleren van actief burgerschap. De minister vervaecht op deze manier de verschillende onderwerpen tot één beleidsonderwerp. (Ministerie van OCenW, 2003)

Beleidsvorming oplevering van instrument KPC-groep

In december 2002 komt het rapport 'Samen leren leven' uit van de Onderwijsraad. Een aantal maanden later, in mei 2003 wordt het project 'actief burgerschap' van de KPC-groep opgeleverd. Scholen kunnen van het eindproduct van de KPC-groep, zijnde het projectplan, gebruik maken wanneer zij aan de slag willen met burgerschap.

Agendavorming uitkomst onderzoek Onderwijsraad

De Onderwijsraad gaat ondertussen door met onderzoek, om uiteindelijk een onderbouwd advies over burgerschap in het onderwijs uit te kunnen brengen aan de minister. De WRR⁴⁸ schrijft in opdracht van de overheid een rapport over normen en waarden en gaat hierin ook in op de rol van het onderwijs. De WRR en de Onderwijsraad zorgen voor onderlinge afstemming (WRR, 2003). De Onderwijsraad organiseert een vijftal seminars. De seminars zijn onderverdeeld in bijeenkomsten voor PO, VO, MBO, gemeenten, en scholenkoepels en onderzoek. Er waren 3 personen namens het openbaar onderwijs. 17 personen namens het confessioneel onderwijs⁴⁹. Er waren geen personen aanwezig namens het algemeen bijzonder onderwijs. Tijdens de seminars gaven de actoren uit het onderwijsveld weer welke mogelijkheden zij zagen voor burgerschap in het onderwijs. Ook het onderwijsveld ziet de noodzaak burgerschap te stimuleren onder leerlingen en geeft aan hierbij ondersteuning te kunnen gebruiken van de overheid. De Onderwijsraad heeft de opgedane inzichten uit de bijeenkomsten gebruikt bij het schrijven van het adviesrapport. Het adviesrapport komt uit in mei 2003. De Onderwijsraad stelt dat het onderwijs zich niet expliciet genoeg richt op de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen. Het uiteindelijke advies richt zich op veranderingen voor PO en VO en de rol van de gemeenten. Het

⁴⁶ De ministers van OCen W, BZK, VWS, Justitie, SZW en VNW maken geld vrij voor de expertise centra SLO en LPC en de GEU (groep educatieve uitgeverijen)

⁴⁷ De totale uitgaven voor expertisecentra staat in de begroting voor 2003 op 3% van alle uitgaven van het ministerie van OCenW, dat is 761 miljoen Euro. Dit maakt de uitgave aan het versterken van intercultureel onderwijs ongeveer 0,02% van alle uitgaven voor expertise centra van het ministerie van OCenW.

⁴⁸ De wetenschappelijke regeringsraad is een onafhankelijk adviesorgaan voor de regering.

⁴⁹ Van de confessionele scholen waren: 11 rooms-katholiek/protestants-christelijk, 4 gereformeerd en 2 islamitisch.

doel van nieuw beleid zou zich moeten richten op het versterken van de kennis van leerlingen van juridisch burgerschap ten dienste van de versterking van actief burgerschap op micro, meso en macro niveau⁵⁰.

Het advies bestaat uit schoolportretten⁵¹ en beleidsinstrumenten voor de overheid. De schoolportretten zijn samengesteld door de CED-groep⁵², in opdracht van de Onderwijsraad en UNESCO⁵³. De Onderwijsraad stelt instrumenten voor nieuw beleid voor op het gebied van wetgeving, verantwoording, verantwoordelijkheid en ondersteuning van scholen. Ten eerste zou de overheid burgerschap als doelbepaling in de wetgeving kunnen opnemen, en de kerndoelen/eindtermen/ kwalificatie structuur⁵⁴ kunnen aanscherpen met betrekking tot burgerschap. Ten tweede zou de overheid scholen kunnen verplichten haar beleid met betrekking tot burgerschap te verantwoorden in het schoolplan/leerlingenstatuut. Ten derde zou de overheid de lokale overheid verantwoordelijk kunnen maken voor burgerschapsbeleid in scholen. Ten vierde zou de overheid de scholen kunnen faciliteren met onderwijsmiddelen, scholen kunnen informeren over burgerschap, en initiatieven van scholen kunnen financieren. In het adviesrapport worden schoolportretten gegeven van scholen die als voorbeeld kunnen fungeren voor scholen bij het ondernemen van activiteiten op het gebied van burgerschap. (Onderwijsraad, 2003)

Beleidsvorming een nieuw plan van de minister

De minister krijgt het rapport onder ogen en gaat mee in het oordeel van de onderwijsraad over de toestand van het onderwijs. Het jaar 2004 wil de minister gebruiken om verandering te brengen in het gedrag van leerlingen die zich afwijkt opstellen van de algemene maatschappelijke waarden en normen. Het gedrag van alle leerlingen moet worden gestuurd door meer nadruk te leggen op gedeelde beleving van waarden en normen en de bevordering van maatschappelijke participatie. De minister haalt als instrument hiervoor het reeds opgeleverde projectplan 'actief burgerschap' aan, en wil daarnaast stimuleren met een programma van Teleac en een website over waarden en normen, en het ondersteunen van de maatschappelijke stage (Ministerie van OCenW, 2004). De minister maakt met dit beleid slechts gebruik van één geadviseerd instrumenten door de Onderwijsraad, namelijk, het faciliteren, informeren en financieren van scholen met betrekking tot burgerschap.

Beleidsvorming Minister neemt overige voorgestelde instrumenten Onderwijsraad over én legt expliciete nadruk op integratie

⁵⁰ Actief inzetten kan op het niveau van de school (micro), op het niveau van de gemeente (meso) of groter als landelijk/Europees en mondiaal niveau (macro)

⁵¹ Een beschrijving van scholen die als voorbeeld kunnen dienen voor andere scholen op het gebied van burgerschap.

⁵² Adviesorganisatie voor het onderwijsveld (website: CED-groep)

⁵³ United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organisation

⁵⁴ Minimale voorwaarden waaraan de onderwijsinhoud van alle scholen moeten voldoen.

In de toelichting op langetermijnplanning voor 2004 tot en met 2010 van het ministerie wordt duidelijk dat de minister de overige, meer dwingende, instrumenten zoals voorgesteld door de Onderwijsraad wél wil invoeren. De minister neemt het eerste geadviseerde instrument over, door burgerschapsvorming op te willen nemen in de kerndoelen. Daarnaast wil de minister de maatschappelijke opdracht opnemen in het toezichtskader van de onderwijsinspectie (Ministerie van OCenW, 2004a). In april 2004 geeft de minister toelichting op haar beleid op de volgens haar samenhangende gebieden van onderwijsachterstanden, segregatie, islamitische scholen, actief burgerschap en integratie⁵⁵ en art. 23 GW.⁵⁶ Naast de reeds genoemde instrumenten wil de minister de onderwijswetgeving aanpassen. Met de nieuwe onderwijswetgeving wil de minister ten eerste bereiken dat de scholen burgerschap als een verplicht onderdeel toepassen. Ten tweede wil de minister de onderwijsinspectie een houvast geven bij het veroordelen van scholen waarvan onderwijs haaks staat op de waarden van de democratische rechtsstaat. Hierbij kan het tweede instrument, de verantwoording in schoolplan/leerlingen instituut worden toegepast. Ter versterking van de taak van integratie voor alle scholen, 'wit' en 'zwart', wil de minister de wet aanscherpen door naast het doel van actief burgerschap het doel van sociale integratie expliciet in de wet te noemen. De wet schrijft niet voor hoe scholen burgerschap en integratie moeten aanpakken, maar schrijft wel voor dát scholen het moeten doen. De gemeente dient vervolgens een burgerschapsbeleid op te stellen waarin het maatschappelijk burgerschap wordt gestimuleerd. De gemeente kan hierbij gebruik maken van de overlegstructuren die ze al heeft met verschillende instellingen via onder andere het onderwijsachterstandenbeleid (Tweede Kamer, 2003-2004). Met het laatst genoemde instrument wordt ook het derde, en hiermee alle, door de Onderwijsraad voorgestelde instrument door de minister overgenomen. De expliciete toevoeging van sociale integratie aan actief burgerschap in de wet, is het enige niet door de Onderwijsraad voorgestelde instrument.

Beleidsvorming Ontwikkeling van instrumenten

De gekozen instrumenten zoals die zijn opgenomen in het beleid van de minister worden door verschillende actoren ontwikkeld. Teleac maakt een tv programma. De overheid stelt geld ter beschikking, zet een heldesk op en laat een website ontwikkelen voor de maatschappelijke stage. De overheid stelt nieuwe wetgeving op. (CFI, 2006) De onderwijsinspectie schrijft een nieuw toezichtkader (Inspectie van het onderwijs, 2006). De SLO en andere actoren uit de taakgroepen 'kerndoelen' wijzigen de kerndoelen voor het onderwijs (website: minocw). De SLO ontwikkelt een leerplankader. Het leerplankader wordt tijdens een viertal panelgesprekken⁵⁷ met verschillende personen uit het onderwijs

⁵⁵ Er vanuit gaande dat wordt bedoeld op sociale integratie: de coherentie tussen uiteenlopende sociale eenheden, die daarmee tot één herkenbaar geheel worden en wel zo, dat individuen op een volwaardige wijze deel kunnen uitmaken van die eenheden. (SCP, 2002: pp. 15)

⁵⁶ Grondwet aangaande de onderwijsvrijheid en -gelijkheid en recht op onderwijs.

⁵⁷ Het eerste panelgesprek was met leerkrachten en schoolleiders uit het PO. Het tweede panelgesprek was met leerkrachten en schoolleiders VO. Het derde gesprek was met vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties. Het vierde gesprek was met onderzoekers.

en deskundigen van universiteiten en hogescholen besproken, alvorens het wordt aangeboden. Het onderwijsveld en de SLO bespreken de praktische haalbaarheid en mogelijkheden tot verdere concretisering. Het openbaar onderwijs werd vertegenwoordigd door zes personen⁵⁸. Tien personen⁵⁹ namens het confessionele onderwijs. Het algemeen bijzonder onderwijs werd vertegenwoordigd door één persoon⁶⁰. Het leerplankader wordt aangeboden aan de minister tijdens de door de SLO georganiseerde conferentie 'burgerschap' in maart 2006 (SLO, 2006).

Toekomst: Beleidsuitvoering en monitoring Toepassing in de praktijk en bezien van resultaten moet nog plaatsvinden

De uitwerking van de instrumenten in de praktijk moet nog blijken. Pas wanneer de instrumenten invloed hebben op het gedrag van actoren in het onderwijsveld, als schoolleiding en docenten, kunnen veranderingen worden waargenomen. Vervolgens zullen resultaten van de toegepaste beleidsinstrumenten kunnen worden waargenomen.

Voorlopige conclusie

Beleidsvorming in het beleidsveld van het onderwijs staat niet op zichzelf. Het wordt beïnvloed door andere beleidsvelden. Het integratiebeleid brengt onvoldoende uitkomst om de problemen van segregatie aan te pakken, waardoor andere beleidsvelden worden verkend voor nieuwe beleidsonderdelen ten behoeve van de integratieproblematiek. Het ACF model van Sabatier is in dit geval meer geschikt om dit proces te verklaren, omdat deze expliciet in gaat op de invloed van externe factoren en de ontwikkelingen die hierop volgen.

⁵⁸ Van de openbare scholen waren aanwezig: 1 PO, 4 VO, 1 Vereniging voor Openbaar Onderwijs.

⁵⁹ Van de confessionele scholen waren aanwezig: PO: 1 protestants-christelijk, 2 gereformeerd. VO: 1 rooms-katholiek/protestants-christelijk, 1 rooms-katholiek. Scholenkoepels: 1 rooms-katholieke (NKSR), 2 protestants-christelijke (PC besturenraad en VPCS), 1 islamitische (ISBO).

⁶⁰ Deze persoon was aanwezig namens de scholenkoepel voor het algemeen bijzonder onderwijs 'NABS'.