

Spanning tussen participatie en gehoorzaamheid

– een vergelijkend onderzoek naar de burgerschapsvisies van Nederlandse en Engelse overheden en scholen –

Bacheloropdracht Bestuurskunde

Bacheloropdracht Burgerschap
Jan van Meerveld 0079898
Begeleider: dr. M.R.R. Ossewaarde
Meelezer: dr. A. Morissens
Datum: 2 juni 2010

Summary

This bachelor assignment reports on the different opinions of citizenship in the Netherlands and England in the field of national government and secondary schools. Based on theoretical literature and research in both the Netherlands and England, a theoretical framework is set up. Key concepts in this are the citizenship concepts of Van Gunsteren and the work of Esping-Andersen on welfare states. Three main citizenship views are distinguished: the liberal, the neorepublican and the communitarian view, likewise three main welfare state regimes are distinguishable: the liberal, the corporatist and the social-democratic welfare state. Shown is that citizenship views and welfare state regimes are connected in many ways. With the theoretical framework, a classification scheme is set up with terms referring to a specific view on citizenship. After this, documents from governments and schools are examined to distinguish their citizenship views. The analysis shows that there are differences between the Netherlands and England. Whereas the English policy on citizenship can be described as quite coherent, this cannot be said of the Dutch situation. Analysis also shows that these differences have consequences on citizenship education on schools. Concluding can be said that both England's government and schools can be described as having a mainly liberal vision on citizenship, in line with expectations. The Dutch government appears to have a mainly communitarist approach, in spite of her used discourse. Dutch schools nevertheless seems to have a liberal view on citizenship. This assignment ends with an interpretation of the conclusions, and with some recommendations for better understanding and using the concept of citizenship.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding	
1.2 Probleemstelling	
1.3 Aanpak	
2. Theoretisch kader.....	9
2.1 Burgerschapsmodellen	
2.2 Verzorgingsstaat en governance	
2.3 Burgerschap in het onderwijs en de verzorgingsstaat	
2.4 Conclusie	
3. Methodologie.....	16
3.1 Methode van verzamelen	
3.2 Methode van analyse	
4. Analyse.....	21
4.1 De Nederlandse overheid	
4.2 De Engelse overheid	
4.3 Nederlandse scholen voor het voortgezet onderwijs	
4.4 Engelse secondary schools	
4.5 Interpretatie van verschillen en overeenkomsten	
4.6 Beantwoording van de deelvragen	
5. Conclusie en discussie.....	43
5.1 Beantwoording van de hoofdvraag	
5.2 Reflectie op het onderzoek	
5.3 Implicaties voor bestuur en beleid	
Geraadpleegde literatuur.....	47
Geraadpleegde schoolplannen en curricula.....	50
Bijlagen.....	51
1. Classificatietabel	
2. Toezichtkader Onderwijsinspectie	
3. Citizenship Education in het National Curriculum	

1. Inleiding

Burgerschap is de afgelopen jaren onderwerp van discussie geworden. Waar vroeger burgerschap als iets vanzelfsprekends gezien werd, is nu door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen de vraag actueel geworden wat je moet doen om (goed) burger van een land te kunnen zijn. Over de rol die een burger moet spelen zijn de meningen verdeeld, tot uiting komend in de verschillende burgerschapsvisies. Waar de een het burgerschap ziet als een onvervreemdbaar recht, ziet de ander het juist als iets wat je moet verdienen.

1.1. Aanleiding

Door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen die leidden tot een afnemende maatschappelijke binding is het begrip burgerschap weer in de belangstelling komen te staan. Volgens Denters (1991) is door een toenemende individualisering en het uiteenvallen van de traditionele klasse- en religieuze bindingen de bereidheid zich te conformeren aan ideeën van anderen wat gewenst afgenomen. Mensen, met uiteenlopende achtergronden, voelen zich minder verbonden met elkaar, wat een gebrekkige integratie van nieuwkomers, en een afnemende tolerantie en verantwoordelijkheidsbesef tot gevolg heeft. Om deze problemen aan te pakken hebben de Nederlandse en de Engelse overheden de laatste jaren aandacht gegeven aan burgerschap (onder andere in het onderwijs), met als doel zo de burgers weer een gemeenschappelijk perspectief te laten ontwikkelen.

Europese Unie

Toch hebben beide staten niet de leidende rol gespeeld in de opnieuw oploeiende discussie rond burgerschap. Het initiatief hiervoor komt van de Europese Unie en haar voorlopers.

In 1951 begon de Europese samenwerking door de oprichting van de EGKS, uitmondend in een gemeenschappelijke markt. Door deze afspraken werd vrij vervoer van goederen, diensten, personen en kapitaal mogelijk binnen de Europese Unie. Geconcludeerd werd er dat er meer gemeenschappelijk sociaal beleid moest komen, om zo gelijke concurrentieomstandigheden te creëren (Meehan, 1993: 33). Naast het scheppen van *equal conditions* voor de economie werd dit gemeenschappelijke beleid ook gevoerd om burgers dichter bij het besluitvormingsproces te brengen, en zo de democratische legitimiteit van de Europese gemeenschap te vergroten.

In 1975 werd er in het rapport Tindemans voor het eerst een fundamentele scheiding gemaakt tussen het 'Europe of Materials' en het 'Europe for Citizens' (O'Leary, 1996: 18-19). Bij het laatste was de opdracht het aanpassen aan de veranderende omstandigheden met behoud van de gedeelde waarden, waaronder de fundamentele, civiele en politieke rechten.

Vele discussies en memoranda later werd er in het verdrag van Maastricht in 1992

geconcludeerd dat "one of the aims of the Union [is] to reinforce the protection of the rights and interests of its Member States' nationals through the introduction of a citizenship of the Union."

Toepassing in Nederland en Engeland

Nederland, als een van de lidstaten implementeerde deze verandering in haar eigen nationale beleid, aangespoord door recente maatschappelijke veranderingen. Zo ontstonden er problemen met de integratie van nieuwkomers en bleken er steeds meer witte en zwarte scholen te ontstaan (SCP, 2002). De aanslagen van 9/11 en de moord op Pim Fortuyn vergrootten nog eens de argwaan tegenover met name islamitische immigranten, en het maatschappelijke verband dreigde uiteen te vallen.

Om de sociale cohesie door middel van burgerschap te bevorderen diende het Kamerlid Barth¹ (in mindere mate: Rabbae²) een motie in wat stelde dat in het onderwijs aandacht voor burgerschap moest komen om zo de nieuwe generatie burgerschap bij te brengen. In deze motie wordt gesteld dat het onderwijs actief burgerschap moet bevorderen en de kinderen kennis en vaardigheden mee dient te geven om in een pluriforme samenleving te kunnen leven (Staatsblad, 2006: 36).

Ook in het Verenigd Koninkrijk werd er het nut van burgerschapseducatie op scholen ingezien. In 1998 concludeerde de Engelse Advisory Group on Citizenship dat met het oog op burgerschapseducatie "We aim at no less than a change in the political culture of this country both nationally and locally: for people to think of themselves as active citizens, willing, able and equipped to have influence in public life" (Crick Report, 1998: 9).

1.2 Probleemstelling

Burgerschap is een veelgebruikt begrip. Of het nu gaat over veelomvattende thema's als de rol van de burger in het publieke bestel, of over concrete problemen als overlast op straat, vaak wordt de oplossing gezocht in het vertonen van meer burgerzin of burgerschap. Het is daarom belangrijk het begrip 'burgerschap' uit de sfeer van vaagheid te halen, en te kijken welke visies over burgerschap bestaan.

Er worden grofweg drie burgerschapsvisies onderscheiden, die elk meer of minder inzet van de burger verlangen. Is het de liberale, die alleen het juridisch burgerschap en het houden aan de wet van een burger verlangt? Is het de neorepublikeinse opvatting die een actieve inzet (participatie) vereist? Of is het de communitaristische visie die van een burger naast participatie ook loyaliteit en verbondenheid met het land vereist? Kortom, vele fundamentele verschillen die de rol van de burger in het publieke bestel bepalen.

In het laatste decennium is het overheidsbeleid sterk veranderd. Overheden willen niet meer zozeer ontwikkelingen initiëren, maar veelal (maatschappelijke) ontwikkelingen bijsturen (Mayntz, 1999), om hierdoor haar eigen legitimiteit te vergroten. Een gevolg van

1 Motie van Barth et al. (59) inzake stimuleren van actief burgerschap in het onderwijs, ingediend op 29 september 2001

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

deze terugtrekkende overheid is wel dat de verantwoording meer bij andere actoren in het speelveld komen te liggen, zoals maatschappelijke organisaties en scholen. Hierdoor wordt er meer verwacht van de rol van de burger in de publieke ruimte.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek zal onderzocht worden welke burgerschapsvisies er leven in twee verschillende landen met elk haar eigen (bestuurs)tradities, namelijk Nederland en Engeland, aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag:

- *Welke visies op burgerschap van de Nederlandse en Engelse overheid en scholen voor het voortgezet onderwijs/secondary schools zijn er te onderscheiden, en hoe zijn deze te verklaren?*

Hierbij zijn deelvragen geformuleerd die eerst ingaan op het centrale en algemene niveau, namelijk de Nederlandse en Engelse overheden:

1. *Welke burgerschapsvisies zijn er te onderscheiden bij de Nederlandse overheid en de Engelse overheid, en hoe zijn deze te interpreteren?*

De tweede deelvraag richt zich op de burgerschapsconcepties op het decentrale en specifieke niveau waar de burgerschapsvisies concreet worden gemaakt:

2. *Welke burgerschapsvisies zijn er te onderscheiden op Nederlandse scholen voor het voortgezet onderwijs en de Engelse secondary schools, en hoe zijn deze te interpreteren?*

De afsluitende deelvraag gaat in op de gevonden verschillen en overeenstemmingen tussen de vier onderzochte actoren, en deze zullen van een interpretatie worden voorzien, waarbij een koppeling wordt gemaakt met het theoretisch kader.

3. *In hoeverre zijn er verschillen en overeenstemmingen waar te nemen, en hoe zijn deze te interpreteren³?*

Er zal een vergelijking plaatsvinden naar de visies op burgerschap van overheid en scholen in beide landen, en er zal onderzocht worden waar en waarom die accenten zo liggen. Hoe zien school en overheid burgerschap, hoe en waarom doceert men het op school op die manier, en in hoeverre wordt dit gedicteerd door de overheid? Dit te weten is van groot belang omdat het onderwijs van nu, bepaalt welke rol de burger van straks in het publieke bestel speelt. Verder kan een vergelijking plaatsvinden in hoeverre het burgerschapsbeleid in beide landen consistent is, of dat er grote verschillen zijn waar te nemen tussen de centrale opvatting van de overheid, en de decentrale burgerschapseducatie op scholen. Tot slot zal er een interpretatie van die uitkomsten plaatsvinden, en zal gekeken worden in hoeverre centrale concepten als burgerschapsconcepten en verzorgingsstaatmodellen een verklaring bieden.

Relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt met name in het feit dat de verschillende burgerschapsmodellen scherper gesteld kunnen worden. Hoe vertalen staten en scholen deze 'brede' burgerschapsmodellen in beleid? Er kunnen nieuwe zaken of tendensen naar boven komen, en er kan bekeken worden welke zaken voor de

³ Op basis hiervan zijn eventueel ook aanbevelingen te formuleren, dit wordt echter slechts aangegeven waar toepasselijk, en is niet geformuleerd als onderzoeksvraag.

burgerschapsconcepten relevant of juist irrelevant zijn. Tevens kan er een voorschot genomen worden op de vraag of het aandacht geven aan burgerschap een (juiste) oplossing is voor problemen in de postmoderne samenleving.

De maatschappelijke relevantie is vooral te vinden in de praktische uitwerking. De hele discussie van burgerschap in de publieke ruimte speelt pas sinds de jaren '90 (Van Gunsteren, 2009) en is dus relatief nieuw. De verschillende maatregelen om het burgerschap te stimuleren, zoals in het onderwijs, zijn van nóg recentere datum. Daarom is er nog weinig onderzoek uitgevoerd naar de uitwerking van deze maatregelen. Door het vergelijkend onderzoek tussen Nederland en Engeland zijn wellicht zaken aan te wijzen die in Engeland goed blijken te werken, en misschien ook in Nederland toepasbaar zijn, of vice versa. Verder kunnen de conclusies leiden tot het verbeteren van toekomstig burgerschapsbeleid.

1.3 Aanpak

Het onderzoek naar de heersende burgerschapsvisies zal niet door middel van een grootschalige kwantitatieve analyse plaatsvinden. Dit bachelorverslag namelijk niet op zoek is naar generaliseerbare gegevens, maar juist naar de claims die overheden en scholen zelf maken op het gebied van burgerschap. Hierbij gaat het met name om het inventariseren en vergelijken van de accenten die overheid en school leggen in hun burgerschapsconcepties.

Content analysis

Dit zal plaatsvinden door middel van een (kwalitatieve) content analysis van verschillende documenten. Deze methode is uitermate geschikt om, door middel van analyse van de tekst, geldige gevolgtrekkingen te maken over de zender, de tekst zelf, en over de ontvanger aan wie de tekst is gericht. Met behulp van deze analyse kunnen de (latente) burgerschapsvisies uit de documenten worden gedestilleerd en kan ontdekt worden waar de accenten en ambiguïteiten liggen. Na het bestuderen van de documenten zal er een interpretatie plaatsvinden van de achterliggende burgerschapsvisies, van de verschillen tussen desbetreffende actoren, en van de kwesties waarmee burgerschap door overheid en scholen wordt verbonden. Oftewel, zoals Weber (1990: 9) het stelt, content analysis stelt zich tot doel "[to] disclose international differences in communication content and identify the intentions and other characteristics of the communicator."

Reikwijdte van het onderzoek

Dit onderzoek zal zich beperken tot (de documenten van) vijf actoren: de nationale overheden van Nederland en Engeland, de scholen voor voortgezet onderwijs/secondary schools in Nederland en de Europese Unie. De documenten van de EU zijn met name belangrijk omdat de EU de hele burgerschapsdiscussie in gang heeft gezet. Ondanks een beknopt historisch overzicht over de achtergronden van burgerschap in de loop der tijd, zal het verslag zich richten op – globaal – de afgelopen vijf jaar. Dit heeft twee redenen, ten eerste zijn scholen in Nederland pas sinds 2006 verplicht te verantwoorden wat men aan burgerschap doet, en ten tweede hebben schoolplannen een looptijd van vijf jaar. Bij de documenten van de nationale overheden zal zo'n strikte

scheiding niet plaatsvinden, zo lang in ieder geval de koppeling met het burgerschapsbeleid valt te maken.

Onderzoeksubjecten

De onderzoeksubjecten zijn te verdelen in drie hoofdactoren: de nationale overheden (centraal), de scholen (decentraal) en de EU (als initiator). Bij de eerste actor wordt gekeken naar beleidsdocumenten, en documenten die de koppeling van nationaal beleid naar het onderwijs maken. Bij de analyse-eenheid scholen voor het voortgezet onderwijs, zullen de schoolplannen en -curricula (waarnemingseenheden) als leidend worden gebruikt. Scholen zijn namelijk verplicht hierin te verantwoorden hoe zij aandacht schenken aan burgerschap. Met behulp van deze documentenanalyse zal een vergelijking tot stand komen over de heersende burgerschapsconcepties in Nederland en Engeland.

2. Theoretisch kader

De onderzoeksvragen zijn op zoek naar verschillende burgerschapsvisies in Nederland en Engeland, en pogen hiervoor een verklaring te vinden. Om deze zoektocht houvast te bieden is een kader opgesteld dat leidend is voor de selectie van de documenten waarop de analyse wordt uitgevoerd, en de analyse zelf. Het werk van Van Gunsteren (1992, 2003, 2009) aangaande verschillende burgerschapsmodellen zal hierbij centraal staan. Zijn drie geformuleerde modellen verschillen essentieel van elkaar in karakter, en in de uitwerking op de maatschappij. Verder zullen verschillende verzorgingsstaatsmodellen van Esping-Andersen (1990) een kader bieden voor beschrijving en verklaring. Tot slot zullen ontwikkelingen op het gebied van governance (bv. Kooiman, 2000, Osborne en Gaebler, 1992) een verduidelijking bieden voor de rol van burgerschap in de samenleving. Aan de hand van dit theoretisch kader kan de analyse van documenten plaatsvinden, en kunnen de bevindingen door middel van documentanalyse geïnterpreteerd worden (vgl. Weber, 1990: 70: "translation of the meaning of the text into some other analytical or theoretical language").

2.1 Burgerschapsmodellen

De verschillende visies op burgerschap zijn volgens Van Gunsteren (1992, 2003, 2009) te karakteriseren in drie modellen, die elk fundamenteel van elkaar verschillen:

Liberale conceptie

Dit is de visie die het minst 'ver' gaat, het richt zich uitsluitend op de juridische status van een persoon. Is hij legaal in het land en houdt hij zich aan de wet, dan is hij burger met al de bijbehorende burgerschapsrechten, zoals recht op onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg. Centraal in de liberale visie staan de vrijheidsrechten. Of zoals Van Gunsteren (2009: 42) het samenvat:

"Het burgerschap geeft het recht om, binnen de grenzen van de wet, anders te zijn. Gedrag en opvattingen van de eigenzinnige burger mogen bij anderen als zinloos, gestoord, achterlijk of dom overkomen, maar zolang medeburgers er geen schade door lijden, is dat geen geldige reden voor een verbod." Tussen overheid en burger dient *onpersoonlijk* vertrouwen te heersen".

Neorepublikeinse conceptie

Deze visie wordt door Van Gunsteren in 1992 gepresenteerd en gaat een stapje verder. Het is in deze visie belangrijk dat burgers *participeren*. Men dient hierbij actief deel te nemen aan het (politieke) leven, burgers moeten samen het land vormgeven. Aan de vaardigheden en deugden die hiervoor nodig zijn dient de overheid aandacht te besteden, zonder hierbij een 'gedeelde cultuur' op te leggen; er kan nog steeds sprake zijn van verschillen, zolang ze maar niet onoverbrugbaar zijn. Verder legt Van Gunsteren er de nadruk op dat het in dit model gaat om de gelijke toegang tot de publieke ruimte voor iedereen te waarborgen.

Communitaristische visie

In de communitaristische visie is participeren niet voldoende. Men is pas echt burger als men zich betrokken voelt bij de samenleving waarvan men deel uit maakt. Bij deze opvatting staan begrippen als burgerzin en gemeenschapsdenken centraal, er wordt een zekere mate van loyaliteit aan en identificatie met het land verwacht. Het gaat er in deze visie om banden van solidariteit, waaraan burgers identiteit en gemeenschappelijke waarden en normen ontlede (Dekker en De Hart, 2002).

Onderscheidende kenmerken

Er zijn enkele fundamentele verschillen aan te wijzen tussen de verschillende burgerschapsconcepties. Zo stelt de liberale opvatting het recht centraal. De burger heeft vooral (vrijheids)rechten in deze visie; hij heeft het recht anders te zijn. Hij hoeft niet te participeren vanuit een gemeenschappelijk belang (in tegenstelling tot de andere twee visies), en sterker nog: hij heeft het recht onverschillig hierover te zijn. In het liberalisme gaat het om het rechtvaardige, hetgeen onpersoonlijk dient te zijn. Dit is in tegenstelling met de communitaristische opvatting. Deze stelt dat de burger haar persoonlijk identiteit dient ontlede aan haar sociale verband. Hierin wordt de tegenstelling van de onpersoonlijke vrijheid (liberalisme) versus het identiteitsdenken van communitarisme zichtbaar. In de liberale visie kan van iets als 'goed burgerschap' überhaupt geen sprake zijn, dit is een zaak van private individuele keuze waar de overheid zich buiten moet houden (Van Gunsteren, 2009: 46). Om dit in termen van Van Houdt en Schinkel (2009) te duiden: het formele versus het morele burgerschap.

Een ander onderscheid is te vinden in het feit dat het neorepublikeinse model stelt dat burgerschap een ambt is, waarvoor bepaalde minimale vereisten van de burger nodig zijn, zoals autonomie, oordeelkundigheid en lotsverbondenheid. De communitaristische variant stelt de burger eisen van een 'hogere' niveau: zij verlangt een geheel aan gemeenschappelijke normen en waarden, en treedt hiermee in het persoonlijke van de burger, iets waarmee de liberale visie radicaal botst.

Ondanks de diverse verschillen is een mix van concepties mogelijk. Volgens Van Houdt en Schinkel (2009: 56) ligt in Nederland de nadruk op 'actief burgerschap' (neorepublikeins) gecombineerd met een nadruk op normen en waarden (communitaristisch) en 'eigen verantwoordelijkheid' (liberaal).

Centrale kwesties

De afzonderlijke burgerschapsmodellen zijn goed samen te vatten aan de hand van de desbetreffende centrale kwestie. In de liberale conceptie draait het om *rechten*. De burger is er niet in eerste instantie om de samenleving te voorzien van input, maar voor zijn eigen private belang. De burger moet de kans hebben politiek of sociaal te participeren, maar is hier niet, ook niet moreel, toe verplicht.

In de neorepublikeinse opvatting staan *deugden* centraal als tolerantie, redelijkheid en het kunnen omgaan met pluriformiteit. Met behulp van deze deugden wordt de burger geacht te *participeren* in de (politieke) gemeenschap.

In de communitaristische opvatting haalt de burger zijn eigenwaarde en *identiteit* uit de samenleving. Van de burger wordt verwacht dat hij niet alleen participeert in de gemeenschap maar er zich ook verbonden mee voelt. In deze visie wordt de burger geacht *loyaliteit* te tonen aan de gemeenschap en hiermee de eenheid ervan te

versterken. Pogingen van de overheid om de burgerzin binnen de samenleving te vergroten zijn hierbij zeker geen taboe.

2.2 Verzorgingsstaat en governance

De laatste decennia zijn de verhoudingen tussen burger, het maatschappelijke middenveld en de overheid ingrijpend veranderd. Deze veranderingen hangen samen met de dehiërarchisering van de verhoudingen tussen de burger en instituties, waaronder de staat (RMO, 2006: 25). Binnen de verzorgingsstaat werden steeds meer taken, die vroeger tot het domein van de staat behoorden, aan andere actoren overgedragen, binnen de driehoek staat-civil society-markt. Osborne en Gaebler (1992) noemden dit "from rowing to steering". Dit heeft tot twee ontwikkelingen geleid, enerzijds kwam er steeds meer kritiek op de (uitdijende) verzorgingsstaat en anderzijds maakt men zich zorgen over de sociale samenhang. In dit gedeelte wordt hier dieper op ingegaan.

Waar vroeger de staat alleen zorgde voor de fundamentele voorzieningen voor de burger zoals veiligheid en recht, zijn de staten van nu voornamelijk gericht op de productie en verdeling van het welzijn van de burgers (Esping-Andersen, 1990: 1). Dit noemen we de verzorgingsstaat (welfare-state) en houdt in dat de staat zich ook bezighoudt met zaken als gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en sociale zekerheid. Esping-Andersen (1990: 26-32) onderscheidt in zijn werk drie verschillende verzorgingstaatsmodellen, elk met zijn eigen 'taal', logica en visie op de verhouding tussen markt, waar het gaat om eigendom, de staat, waar democratie centraal staat, en de familie, waarop corporatistische verzorgingsstaten rekenen voor bijvoorbeeld de zorg voor kinderen en ouderen.

Liberale verzorgingsstaat

Dit is de meest afgeslankte vorm van de verzorgingsstaat, het niveau van de voorzieningen is lager, en deze zijn moeilijk te verkrijgen. De staat is gericht op maximalisatie van de markt, en op het zo weinig mogelijk interveniëren tussen burger en markt. Het gaat er verder van uit dat alle burgers kunnen en willen participeren in deze markt. De marktwerking leidt automatisch tot winnaars en verliezers en de verliezers zijn vervolgens aangewezen op de staat, die hun behoeften aanvult.

Corporatistische of conservatieve verzorgingsstaat

De corporatistische verzorgingsstaat laat meer ruimte over voor de staat om het welzijn van de burger te bevorderen, zolang de hiërarchische structuren maar gehandhaafd blijven. Dit type verzorgingsstaat is typisch gevormd door de Katholieke kerk, en richt zich daarom sterk op het behoud van de traditionele gezinsstructuur. Het voorzieningen niveau is hoog, maar aan de toekenning worden relatief hoge eisen gesteld

Sociaal-democratisch verzorgingsstaat

Deze variant kent een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen van relatief hoge, vrij algemeen toegankelijke uitkeringen. Hiervoor moeten burgers wel veel belastingen en premies afdragen. De sociaal-democratische benadering is er op gericht de sociale en inkomensverschillen zo klein mogelijk te laten zijn.

Problemen van de verzorgingsstaat

In de loop van de jaren '70 kwam de steeds groter wordende verzorgingsstaat onder kritiek te staan. Niet alleen was het uitgavenpatroon niet langer houdbaar, er kwam ook meer fundamentele kritiek. De verzorgingsstaat was tegelijkertijd te ruim en te krap: veel sociale voorzieningen bleken niet nodig, en wanneer men deze wel nodig had was het vaak te weinig. Verder was er een tweede tragiek: de staat had gezorgd voor emancipatie, wat de burger bevrijdde van oude banden en ongelijkheden, maar dit heeft er ook voor gezorgd dat er nieuwe ongelijkheden zijn ontstaan, namelijk de veel 'hardere' ongelijkheden van kennis, leervermogen en prestatie. Verder uitte zich het probleem van normatieve grenzen. De burger blijkt bij echte problemen nog steeds naar de overheid te kijken, terwijl het vertrouwen in de overheid gedaald is. Dit zorgt voor een spagaat, aan de ene kant verlangt men paternalisme, maar aan de andere kant wordt dat paternalisme gewantrouwd. Men draagt steeds meer maatschappelijke functies over naar andere actoren dan de staat over ('governance'), maar bij problemen wordt de staat toch verantwoordelijk gehouden. Bovendien concludeert de RMO (2003) dat de verbondenheid van Nederland met de internationale rechtsorde en de EU nog onvoldoende een plaats heeft gekregen, en dat dit tot een onrealistisch verwachtingspatroon bij de burger heeft geleid.

Samengevat noemen Giddens et al. (in: RMO, 2006: 37) dit reflexieve modernisering: het moderniseringsproces stuit op grenzen en contradicties die door het moderniseringsproces zelf zijn geproduceerd. Ditzelfde verschijnsel doet zich voor in de verzorgingsstaat: de maatschappelijke vraagstukken zijn veelomvattend, terwijl de grenzen aan overheidssturing beperkt zijn.

Verder deed het 'crowding out' principe (naar: Van Oorschot en Arts, 2005) zijn intrede: de groei van de verzorgingsstaat leidde tot het verdwijnen van informele zorgrelaties, sociale netwerken, commitment en participatie.

Herstel van de cohesie

Deze ontwikkelingen die de sociale samenhang in de samenleving hebben doen afnemen, gecombineerd met de komst van immigranten, met hun eigen achtergronden, hebben de Nederlandse regering doen concluderen dat "een samenleving kan alleen functioneren als er een basis is van gemeenschappelijke waarden die door de leden van die samenleving min of meer op gelijke wijze worden geaccepteerd⁴." Premier Balkenende wijst er hierbij op dat het vertonen van burgerschap, een plicht is die verder gaat dan wettelijke normen, maar veeleer betrekking heeft op het uitoefenen van 'kleine deugden' als respect, tolerantie verantwoordelijkheidszin (Balkenende II, 2003-4: 3).

Ook in Engeland heeft een soortgelijke ontwikkeling plaatsgevonden. De Labour regering pleitte eind jaren '90 voor een herverdeling van de rechten en plichten, waarbij de burger uitgedaagd moet worden zelf te participeren en invloed uit te oefenen op de samenleving. Dit werd al in 1998 gevat in het zogenaamde Crick Report waarin wordt aangegeven hoe burgerschapsonderwijs kan bijdragen aan een versterking van de democratie in veranderende tijden.

4 Minister-President Balkenende namens het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer (2003-2004) als reactie op het verschijnen van het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2003)

Eigen verantwoordelijkheid

Het kernbegrip in het Nederlandse burgerschapsdebat is 'eigen verantwoordelijkheid':

"Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. De overheid heeft te lang gedacht dat door steeds meer regels te maken Nederland er beter voor komt te staan. Dat blijkt echter niet te werken. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, als werknemer, als docent, agent, verpleger of opvoeder. En als kiezer⁵."

Eigen verantwoordelijkheid is hier op te vatten in vier betekenissen (RMO, 2006: 46-50):

- als vermogen, om in te staan voor je daden
- als aansprakelijkheid, als verantwoordelijke voor je daden
- als taak, verantwoordelijkheden die voortvloeien uit je rol
- als deugd, een persoonlijke kwaliteit van iemand

Met name het kabinet Balkenende II heeft sterk ingezet op het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Dit is onder andere tot uiting gekomen in het inburgeringsproces en in het onderwijs, waar burgerschap binnen het curriculum wordt bijgebracht. De RMO (2006: 50-68) constateert hierbij wel een discrepantie in beleid: aan de ene kant wordt de burger door middel van het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid en keuzes gezien als een nutsmaximaliserende individu (eigen verantwoordelijkheid als vermogen, aansprakelijkheid en taak), terwijl daardoor burgerschap als deugd wordt belemmerd. Hierdoor is het voor de burger moeilijk geworden tegelijkertijd eigen verantwoordelijkheid te nemen en 'goed' burgerschap te vertonen.

2.3 Burgerschap in het onderwijs en de verzorgingsstaat

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de verschillende burgerschapsmodellen van Van Gunsteren en op de verschillende verzorgingsstaatmodellen zoals geschetst door Esping-Andersen. Tussen deze theoretische modellen zijn veel verbanden te leggen. In deze paragraaf wordt dit gedaan, en wordt de link met het onderwijsbeleid gemaakt.

Verbanden tussen burgerschap en het onderwijsbeleid

De transitie van een nachtwakersstaat naar een verzorgingsstaat heeft verschillende implicaties gehad. Zo stelde de staat zichzelf verantwoordelijk voor het welzijn en de sociale zekerheid van de burger. Deze verzorgingsstaat zorgde niet alleen voor algemene risicobescherming, maar werd ook maatschappelijk dienstverlener in onder andere het onderwijs, een van de pijlers van de huidige verzorgingsstaat. Verder kreeg de verzorgingsstaat er nog een nieuwe functie bij, die van de verzorgende staat als maatschappelijk sturingscentrum. De staat werd hierdoor als eindverantwoordelijke gezien voor alle problemen die er spelen (RMO, 2006). Tegelijkertijd werd de burger mondiger en autonomer door maatschappelijke processen als individualisering en informatisering, waardoor het gezag als staat afneemt. Om haar legitimiteit te vergroten en om de problemen van de verzorgingsstaat het hoofd te bieden kiest de overheid ervoor meer aan

5 Uit het Hoofdlijnenakkoord Balkenende II

de burger en civil society over te laten. Hiervoor is het wel nodig dat die burger de kennis en vaardigheden ook leert om deze rol (de 'eigen verantwoordelijkheid') te vervullen. Hiervoor werd het onderwijs bij uitstek als het middel gezien om de burger klaar te maken voor haar nieuwe rol, het actief participeren in de samenleving en het uitoefenen van vaardigheden als kritisch denken, om zo haar eigen lot in handen te kunnen nemen.

Verbanden tussen burgerschapsmodellen en type verzorgingsstaat

In paragraaf 2.2 is geconstateerd dat er diverse, fundamenteel van elkaar verschillende visies zijn op hoe burgerschap dient te worden uitgevoerd, en welk type verzorgingsstaat men voor ogen heeft. Een visie van hoe de burger zich in een verzorgingsstaat dient te gedragen hangt samen met het type verzorgingsstaat dat men heeft. De vraag is: hoe wordt welk type burgerschap gevormd per welk type verzorgingsstaat?

Bij het combineren van burgerschapsmodellen met ideaaltypen van de verzorgingsstaat, blijken drie clusters te onderscheiden, met elk hun eigen paradigma. Het liberale burgerschap met haar focus op (vrijheids)rechten blijkt goed te passen bij de liberale notie van verzorgingsstaat. Zo is het type burger wat op zoek is naar zelfontplooiing en daarbij zo min mogelijk gehinderd wil worden goed te combineren met de liberale verzorgingsstaat, die streeft naar het zo min mogelijk ingrijpen in de markt. De liberale burger heeft het recht zich niets aan te trekken van het lot van de 'afhankelijken' (Culpitt, 1992), mensen die niet meekunnen met de markt zijn aangewezen op minimale hulp van de staat. Hierdoor is er wel sprake van een sterke mate van sociale stratificatie (Esping-Andersen, 1990: 61-65), de afhankelijken van de staat worden door die staatssteun voorzien van een bepaald stigma. Het verweer van het liberalisme is dat men de sociaal zwakkeren weliswaar niet tegemoet komt door middel van inkomensnivellering, maar dat men, als men de markt maar haar werk laat doen, er over het geheel genomen meer te verdelen valt, waardoor de minima meeprofiteren.

Een tweede cluster is te vinden rondom het neorepublikeins burgerschap gecombineerd met een corporatistische verzorgingsstaat. In de corporatistisch verzorgingsstaat gaat het om het bewaren van traditionele verbanden (zoals het gezin) en traditionele waarden, vaak gepropageerd door de Katholieke kerk. Men legt in dit type verzorgingsstaat het primaat niet zozeer neer bij de markt (liberalisme) of de staat (sociaal-democratisch) maar bij kleinere verbanden. Sociale zekerheid werd in dit type staten vaak georganiseerd rondom die kleine verbanden zoals bedrijven of kerken. Dit past goed bij de (neo)republikeinse conceptie van burgerschap, waarin het draait om het uitoefenen van deugden, zoals tolerantie, redelijkheid en, essentieel, het kunnen omgaan met strijdige loyaliteiten (Dekker en De Hart, 2002). Hoewel de genoemde deugden ook kunnen passen in een sociaal-democratische verzorgingsstaat, is het kernpunt dat de burger ten eerste door deze verschillende sociale verbanden, zoals kerk, gezin of de werkplek, moet worden voorzien in zijn of haar behoeften. Het kunnen omgaan met strijdige loyaliteiten wijst op deze kleine sociale verbanden, en in eerste instantie niet op de staat of markt.

De laatste koppeling is te maken tussen de sociaal-democratische verzorgingsstaat en de communitaristische visie op burgerschap. Binnen dit type verzorgingsstaat is er altijd de nadruk gelegd op de gevolgen van sociale stratificatie. Het is de taak van de staat ervoor te zorgen dat de economisch kwetsbaren niet voorzien worden van een stempel van een (lage) sociale klasse (Esping-Andersen, 1990: 65-69). Dit uitte zich in veel maatregelen om

de markt te beteugelen ten bate van de afhankelijken, zoals veel inkomensafhankelijke heffingen. Het is zaak voor de staat zorg te dragen voor het bijeenhouden van de samenleving, zowel materieel en immaterieel. Het communitaristische ideaal van burgerschap past hier goed bij, deze is gericht op het gemeenschappelijk belang; mensen zijn verantwoordelijk voor elkaar en de gemeenschap, en ontlene zelfs hun identiteit hieraan. Vandaar dat binnen de sociaal-democratische verzorgingsstaat de nadruk ligt op het voorkomen van sociale stratificatie op grond van economische kenmerken van de burger.

De veronderstelde verbanden tussen burgerschapsvisies en typen verzorgingsstaat zijn hieronder in een schematisch overzicht weergegeven.

Burgerschapsvisie	Type verzorgingsstaat
Liberaal	Liberaal
Neorepublikeins	Corporatistisch
Communitaristisch	Sociaal-Democratisch

Tabel 1: Burgerschapsvisies met de daaraan corresponderende typen verzorgingsstaat

2.4 Conclusie

Het theoretisch kader zoals hier geschetst, is ingegaan op de verschillende burgerschapsmodellen en de verschillende typen verzorgingsstaten. Gebleken is dat zowel de burgerschapsconcepties als de verzorgingsstaatsmodellen fundamenteel van elkaar verschillen en elk hun eigen paradigma hebben, waardoor ze min of meer elkaar uitsluiten. Het is dus van belang voor de terugtrekkende staat om bij het aanleren van burgerschap in het onderwijs goed te bekijken welk type burgerschap men voorhoudt. De diverse opvattingen over burgerschap blijken gekoppeld te zijn aan de diverse verzorgingsstaattypen, en het onderwijzen van een bepaald type burgerschap terwijl men in een ander type verzorgingsstaat leeft is dus niet erg vruchtbaar en leidt tot vervreemding van aanstaande burgers van de samenleving. Deze conclusies worden gesterkt door opmerkingen van Van Gunsteren (2009) en de RMO (2006) die beiden een hiaat constateren tussen aan de ene kant de burgerschapsretoriek, en aan de andere kant de praktische invulling ervan in de verzorgingsstaat.

Aan de hand van dit theoretisch kader zal in hoofdstuk 4 de analyse uitgevoerd worden welke burgerschapsconcepties erin Nederland en Engeland worden voorgehouden door staat en scholen voor het voortgezet onderwijs, en hoe dit te verklaren is met het oog op de genoemde theoretische modellen. Ik ga hierbij speciaal letten op bepaalde sleuteltermen (zie hiervoor paragraaf 3.2) die de achterliggende concepties weergeven. Ook ga ik bekijken welke kwesties, die in theorie misschien niet zoveel met burgerschap te maken hebben, er worden verbonden aan burgerschap. Mijn globale verwachting is dat de verschillen in cultuur (Engeland Angelsaksisch liberaal; Nederland een mix tussen corporatistisch en sociaal-democratisch) zullen doorwerken bij de invulling van burgerschap door de staat en op scholen. Analyse in hoofdstuk 4 moet uitwijzen in hoeverre deze hypothese op waarheid gestoeld is, maar allereerst zal in hoofdstuk 3 uitgelegd worden aan de hand van welke methodes de analyse uitgevoerd zal worden.

3. Methodologie

Om de analyse zeggingskracht te geven is het van belang aan te geven aan de hand van welke methodologie deze plaats gaat vinden. Ik zal aangeven hoe ik aan mijn data kom, met andere woorden, wat is de methode van verzamelen is. Hier gaat het om vragen als welke documenten worden geanalyseerd; hoe veel worden er geanalyseerd, uit welke periode, en wie hebben deze documenten geschreven? Verder zal ik ingaan op hoe ik de verzamelde gegevens ga analyseren: hoe combineer ik de uitkomsten uit de data gecombineerd met de bevindingen uit het theoretisch kader, tot een betekenisvol geheel dat antwoord kan geven op de onderzoeksvragen. Hoe orden ik de gegevens, hoe ga ik ze interpreteren aan de hand van welk analysekader. Het uiteindelijke doel zijn valide en betrouwbare antwoorden op mijn onderzoeksvragen waarvoor het methodologisch kader onmisbaar is.

3.1 Methode van verzamelen

Bij het verzamelen van documenten voor mijn analyse gaat het om twee hoofdgroepen: documenten die inzicht geven in de visies op burgerschap bij de overheden van Nederland en Engeland, en documenten die de burgerschapsvisies bij scholen voor het voortgezet onderwijs/secondary schools verduidelijken.

Overheidsdocumenten Nederland

Voor het verkrijgen van een zo compleet en getrouw mogelijk beeld van de burgerschapsconcepties die achter de 'officiële' standpunten liggen wordt er globaal in drie richtingen gezocht. Allereerst naar de achtergrondinformatie die heeft gezorgd voor een framing van het burgerschapsbegrip door de Nederlandse overheid. Hiervoor zijn rapporten van de RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) en de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) nuttig. Deze adviesorganen brengen maatschappelijke ontwikkelingen in kaart, doen hier onderzoek naar en vervatten dit in rapporten en/of aanbevelingen waar de overheid haar beleid op kan voortborduren. De RMO adviseert regering en parlement over de sociale verhoudingen in Nederland en heeft verschillende rapporten aangaande burgerschap gepubliceerd, zoals *Bevrijdende kaders* (2002), *Andere overheid* (2003) en *Verschil maken* (2006). De WRR heeft de iets bredere taak van het adviseren van de overheid over toekomstige ontwikkelingen die van groot maatschappelijk belang zijn⁶. Met name de rapporten *Eigentijds burgerschap* (1992) en *Waarden, normen en de last van het gedrag* (2003) handelen over burgerschap en de verhouding tussen overheid en burger. De RMO en WRR spelen in een vroeg stadium een adviserende rol, en hebben dus grote impact op latere standpunten van de overheid.

De standpunten van de overheid zelf aangaande burgerschap zijn in verschillende richtingen te vinden. Een van die richtingen zijn de moties die de regering oproepen actie te ondernemen op het terrein van burgerschap. Verder is het beleid vastgelegd in de

⁶ Van de website www.wrr.nl

verschillende wetten⁷, en biedt het Memorie van Toelichting vaak een verduidelijkende en begrijpelijke uitleg hierbij. Een koppeling tussen de burgerschapsconcepties van de staat met die van de scholen voor het voortgezet onderwijs, is te vinden in documenten van de Onderwijsinspectie. Hierin staat duidelijk beschreven waarop de Inspectie let bij het geven van burgerschapseducatie door scholen. Een meer specifieke toepassing is te vinden in het zogenaamde Koersdocument VO *De leerling geboeid, de school ontketend* van het Kabinet. Ook instituten als de KPC-Groep en SLO⁸ bieden handvatten om scholen te helpen bij het geven van burgerschapvorming.

Overheidsdocumenten Engeland

Voor het inventariseren van de heersende burgerschapsconcepties bij de Engelse staat wordt een analoge drieliding van de documenten gemaakt als bij de Nederlandse overheid. Allereerst de documenten die de achtergronden van het beleid zichtbaar maken. Daarvoor zijn de verschillende 'white papers' (of: command papers) erg nuttig. Deze stukken worden door de Engelse regering uitgegeven om de lezer van relevante informatie te voorzien die wordt gebruikt voor het nemen van een beslissing. Veelal zijn deze papers bedoeld om in een wet te worden vertaald ('guide to legislation'). Deze papers zijn via www.official-documents.gov.uk en www.opsi.gov.uk te vinden. Verder is er veel informatie over burgerschapseducatie te beschikbaar via de website van het Departement for Children, School and Families: www.dcsf.gov.uk. Tot slot is er aandacht voor de koppeling met de praktische toepassing op scholen. Hiervoor zijn bijvoorbeeld de evaluaties van het vak 'Citizenship Education' van de hand van het National Foundation for Educational Research nuttig. De Engelse equivalent van de KPC Groep en de SLO heet citizED (www.citized.info), en voorziet in de verschillende e-journals de lezer van informatie over tips en valkuilen bij het doceren van 'Citizenship Education'.

Schoolplannen en curricula

In schoolplannen moeten de Nederlandse scholen voor het voortgezet onderwijs verantwoorden hoe zij op school aandacht besteden aan burgerschapvorming. Deze schoolplannen zijn via het internet op te vragen. Vrijwel alle scholen voor het voortgezet hebben een eigen website, waar vandaan het schoolplan te downloaden is. De verschillende schoolgidsen die online staan worden niet meegenomen, aangezien deze qua omvang als qua inhoud onvoldoende bieden om de invulling van burgerschap op de desbetreffende school te beoordelen. In Nederland is de burgerschapseducatie niet in een apart vak gegoten. De burgerschapvorming moet als het ware door het hele curriculum verweven zitten. Daarom is het goed de gehele schoolplannen te scannen, en niet alleen op zoek te gaan naar de gedeelten aangaande burgerschap en de vele verschijningsvormen ervan.

In Engeland is de burgerschapvorming wel in een apart vak gegoten, namelijk 'Citizen Education'. Dit biedt mogelijkheden om in de curricula gericht op zoek te gaan naar de invulling ervan. Echter betekent dit niet dat de rest van het curriculum of eventueel het schoolplan niet bestudeerd hoeft te worden, het is evengoed van belang de invulling buiten het vak te meten. Burgerschap houdt namelijk niet op bij de (klas)deur.

7 Artikel 8 lid 3 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11 lid 3 van de Wet op de expertisecentra

8 De KPC groep is een landelijke adviesorganisatie voor het onderwijs, gericht op verbetering van leerprocessen; de SLO is een nationaal expertisecentrum voor leerplanontwikkeling

Selectieafwegingen

Dit onderzoek is net als alle andere aan tijd gebonden. Het ontbreekt aan tijd om elk schoolplan uit te pluizen. Daarom is het aantal schoolplannen beperkt tot zestien, verdeeld over acht van elk land, waarbij rekening wordt gehouden met de identiteit of levensbeschouwelijke visie van de school. Omdat in Nederland sinds 2006 in de wet is opgenomen dat scholen hun invulling van burgerschap in hun schoolplannen moeten verantwoorden worden de schoolplannen van voor 2006 niet meegenomen. Ondanks dat er in Engeland al langer aandacht is voor burgerschapseducatie gebeurt ditzelfde bij de Engelse curricula, om een scheve meting te voorkomen.

Aangezien er een onuitputtelijke stroom aan beleidsdocumenten te vinden is over burgerschap, is het goed ook hieraan een limiet te stellen. Alleen documenten die over de combinatie van burgerschap en onderwijs gaan worden bestudeerd, alsmede enkele 'standaardwerken' over – achtergronden en implicaties van – burgerschap in het algemeen. Met deze selectie ben ik er vrij zeker dat van de belangrijkste onderwerpen van de discussie aan bod komen.

3.2 Methode van analyse

Met de verzamelde gegevens moet er door middel van analyse naar een beantwoording van de onderzoeksvragen gewerkt worden. Het gaat er hierbij om het ordenen van gegevens, het coderen van gegevens, en om het interpreteren van de gegevens met behulp van het theoretisch kader.

Ordenen

Om de gegevens op een zinvolle manier te classificeren wordt er een analyse van de inhoud ('content analysis') van de documenten gemaakt (Babbie, 2004: 314-324). Zoals in de onderzoeksvragen terugkomt gaat het erom de achterliggende (latente) burgerschapsconcepties te inventariseren, waarbij de driedeling in burgerschapsconcepties van Van Gunsteren wordt aangehouden. De waarnemingseenheden zijn hierbij de overheidsdocumenten en schoolplannen, en de analyse-eenheden zijn met name bepaalde termen en de 'toon' van een document, die de latente burgerschapsvisies blootleggen.

Content analysis

De methode van de content analysis gaat ervan uit dat taal nooit neutraal is, in tegendeel, dat het functioneel is en iets wil bereiken (Rapley, 2007: 1-8). Bij het onderzoeken van de verschillende documenten op zoek naar de onderliggende burgerschapsconcepties gaat het erom wat er gezegd wordt, en wat juist niet, wat duidelijk is, en wat onduidelijk wordt gelaten. Het doel is hierbij om met behulp van inhoudsanalyse anderen te overtuigen dat mijn claims en interpretaties betrouwbaar en plausibel zijn, gebaseerd op de onderzochte documenten (ibid.: 128-129).

Samengevat is content analysis volgens Weber (1990: 9) bij uitstek geschikt "[to] disclose international differences in communication content; [to] identify the intentions and other characteristics of the communicator [and to] reflect cultural patterns of groups, institutions, or societal attention."

Coderen

Het is van belang om de analyse-eenheden in een gestandaardiseerde vorm te gieten, om zo later gemakkelijker de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Daarom zullen de verschillende termen geoperationaliseerd worden in termen van de burgerschapsvisies van Van Gunsteren. Dit proces heet coderen, en geeft aan hoe theoretische begrippen geoperationaliseerd worden naar concrete items die terugkomen in de te onderzoeken documenten. Deze methode wordt hier gebruikt om de verschillende visies te kunnen herleiden tot het burgerschapsidoom van Van Gunsteren. Tevens is het een geschikte methode om binnen een kort tijdsbestek documenten systematisch te kunnen duiden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Key-Word-In-Context (KWIC) methode van Weber (1990: 44-49). Deze methode neemt namelijk uitdrukkelijk de context waarin de begrippen voorkomen in ogenschouw, waardoor het goed te onderzoeken is hoe termen worden gebruikt, en te bepalen is of er consistentie of variatie is in gebruik, met het oog op de context. Tevens geeft de context inzicht in de bedoeling en betekenis van een bepaald woord. Aangezien het in dit onderzoek gaat om de latente inhoud, zijn deze twee eigenschappen van de KWIC-methode uiterst nuttig. Deze aanpak is gebaseerd op een kwalitatieve analyse wat als consequentie heeft dat de onderzoeker zelf de koppeling maakt naar het theoretisch kader, in plaats van deze op een kwantitatieve manier⁹ aan te tonen. Een meer kwantitatieve aanpak zou namelijk de *betekenis* van bepaalde begrippen en de *invulling* ervan in de context niet kunnen aantonen, terwijl het hierom, in dit onderzoek, juist om draait.

Hoewel het hoofdzakelijk een kwestie is van inschatten met het oog op het theoretisch kader, zijn er bepaalde (clusters) van woorden die een burgerschapsvisie verraden (synoniemen genoemd door Weber). Deze zijn niet vooraf bepaald, maar aan de hand van de praktijk in de documenten. Door inhoudsanalyse van documenten worden de sleutelbegrippen zichtbaar. Deze zijn te onderscheiden doordat ze bijvoorbeeld veelvuldig gehanteerd worden, of doordat ze uitvoerig uitgelegd en in de praktijk gebracht worden. In dit onderzoek zal er niet zozeer gelet worden op het aantal keer dat bepaalde begrippen voorkomen, maar vooral op de vraag in hoeverre ze toegelicht en toegepast worden. Op deze manier is het mogelijk op 'sociaal wenselijke' begrippen eruit te filteren. Als de sleutelbegrippen eenmaal gevonden zijn, kunnen ze verbonden worden aan een bepaalde burgerschapsvisie. De sleutelbegrippen die gevonden zijn en essentieel voor een bepaalde opvatting staan, zijn in het classificatieschema van Bijlage 2 weergegeven.

Let wel: het gaat hier slechts om een indicatie, het noemen van een bepaald begrip hoeft niet te betekenen dat het per definitie om dat type burgerschap gaat en bovendien sluiten deze begrippen elkaar niet uit. Verder is het belangrijk op te merken dat een begrip een positieve of negatieve klank kan hebben. Bijvoorbeeld het woord 'verscheidenheid' kan een positieve klank hebben als veelzijdigheid, kleurrijkheid (wat duidt op een liberale visie), maar het kan ook een negatieve lading hebben (zoals in het communitarisme), als in de betekenis van 'zonder verband' of 'als los zand'. Het is de taak van mij, als onderzoeker, te bekijken of het begrip past bij de context van het stuk en bij de onderliggende toon, waarbij constant de link met het theoretisch kader gemaakt zal moeten worden.

⁹ Het enige kwantitatieve aspect zal liggen in het tellen van de sleutelbegrippen. Dit zorgt voor meer precieze vergelijkingen, geeft aan waar de nadruk in het stuk op ligt, en maakt overeenkomsten en verschillen duidelijk (Weber, 1990: 74). De analyse zelf heeft echter een duidelijk kwantitatief karakter.

Interpreteren van verschillen

Zoals gezegd is de analyse op zoek naar de achterliggende burgerschapsconcepties. Het gaat er in dit onderzoek niet om generalisatie, maar juist om specificatie, het gaat om het ontdekken van tegenstrijdigheden en ambiguïteit. Verder is het mogelijk om vergelijking te kunnen maken tussen de Nederlandse overheid en de Engelse, en Nederlandse en Engelse scholen. Is er consistentie waar te nemen, of hebben school en staat binnen een land verschillende burgerschapsconcepties, en welke verschillen zijn waar te nemen tussen Nederland en Engeland? Als duidelijk is geworden welke burgerschapsvisies bij welke instituties (overheid of school) en in welk land (Nederland of Engeland) leven, en deze zijn met elkaar vergeleken, kan er begonnen worden met het geven van een interpretatie. Waarom is deze visie juist hier dominant? Waarom worden bepaalde kwesties juist bij deze actor verbonden met burgerschap? Hierbij zal er tevens gekeken worden of de hypothetische interpretatie dat het type verzorgingsstaat een beslissende rol speelt bij de invulling van burgerschap, een juiste is.

Hierbij wordt dus de link gelegd met het theoretisch kader, en bezien in hoeverre dit een rol kan spelen bij interpretatie en verklaring. Of zoals Weber (1990: 79) het zegt: "For content analysis, this specialized language is usually the social science theory used by the investigator to interpret the text and explain the substantive results. Here the mapping is from the many words of the text into fewer and more abstract categories and into relations suggested by the theory".

Afsluitende opmerkingen

Geconcludeerd kan worden dat met behulp van een content analyse van de Nederlandse en Engelse overheidsdocumenten en schoolplannen, de achterliggende, latente, burgerschapsvisies afgeleid kunnen worden. Hiervoor zullen eerst de documenten verzameld worden via hoofdzakelijk het internet. Vervolgens zullen deze geanalyseerd worden met de sleutelbegrippen in het achterhoofd. Deze begrippen worden in een classificatieschema geplaatst, waardoor ze, door het coderen van de sleutelbegrippen, verbonden kunnen worden met de drie concepten van burgerschap die afgeleid zijn uit het theoretisch kader. Van hieruit kan het een en ander met elkaar vergeleken worden en bezien worden in hoeverre er verschillen en overeenkomsten tussen beiden landen en instituties blijken te bestaan. Met deze informatie kan de stap naar de interpretatie van de gegevens gemaakt worden, waar een terugkoppeling zal plaatsvinden naar het theoretisch kader. Maar voor het zover is moet eerst de daadwerkelijke analyse van de school- en overheidsdocumenten plaatsvinden. Dit zal in het volgende hoofdstuk worden gedaan.

4. Analyse

In dit deel zal de content analyse van overheidsdocumenten en schoolplannen plaatsvinden. Er zal eerst een korte schets gegeven worden van de desbetreffende actor, te weten de Nederlandse overheid, de Engelse overheid, Nederlandse scholen voor het voortgezet onderwijs en de Engelse secondary schools, en er zal toegelicht worden waarom en hoe deze documenten zijn geselecteerd (zie hiervoor ook paragraaf 3.1). Vervolgens zal in dit hoofdstuk de analyse uitgevoerd worden met als doel de latente burgerschapsconcepties af te leiden. Deze analyse zal plaatsvinden met behulp van de methodologie zoals deze in het vorige hoofdstuk beschreven is. De visies op burgerschap zullen bij deze vier groepen actoren vervolgens geïnventariseerd worden, waarbij er gepoogd wordt een verklaring te bieden waarom hier juist deze opvatting leeft. Hierbij zal zo veel mogelijk gerefereerd worden aan het opgestelde theoretisch kader. Met behulp van deze antwoorden is het ten slotte mogelijk de derde deelvraag te beantwoorden en te bezien in hoeverre er verschillen en overeenstemmingen tussen landen en actoren zijn waar te nemen. Verder zal er met behulp van het in hoofdstuk 2 beschreven theoretisch kader een interpretatie van de verschillen en overeenkomsten plaatsvinden, waarbij er ook wordt gekeken of dit theoretisch kader 'past' op de situatie van alledag.

4.1 De Nederlandse overheid

In Nederland is burgerschap, zoals bij veel andere Europese landen, sinds de jaren '90 weer in de belangstelling komen te staan. Na aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen die een afname van de sociale cohesie tot gevolg hadden, kwam het besef dat burgerschap actief gestimuleerd moest worden. De discussie hieromtrent kwam aan het begin van het volgende decennium in een stroomversnelling. Aanleiding hiervoor waren onder andere de aanslagen van 9/11 in 2001, wat een tot een groeiend wantrouwen leidde jegens met name de islamitische immigranten. Ook in Nederland was deze trend waar te nemen, en dit werd nog eens versterkt door ontwikkelingen als toenemende vluchtelingenstromen, een oplopende werkloosheid en een grote mate van schooluitval onder jongeren.

Vooral het kabinet Balkenende II heeft sterk ingezet op het bijbrengen van burgerschap om de problemen het hoofd te bieden, waarbij het kabinet uitdrukkelijk de koppeling maakte met het nemen van 'eigen verantwoordelijkheid'. De twee het meest in het oog springende uitkomsten van het inzetten op burgerschap en integratie waren de opname van burgerschap in het onderwijs¹⁰, en het verplicht stellen van het inburgeringsexamen in 2006.

Documentselectie

Op basis van verschillende beleidsstukken valt een beeld te schetsen van de burgerschapsconcepties die dominant zijn bij de Nederlandse overheid. Hiervoor wordt er gekeken naar de algemene visie van de afgelopen kabinetten Balkenende zoals die spreekt

¹⁰ De motie Rabbae voorziet ook in een koppeling tussen burgerschapseducatie en integratie door 'intercultureel onderwijs' te propageren.

uit de kabinetsreactie op het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* van de WRR (2003). Dit rapport gaat diep in op het burgerschapsvraagstuk, en is bij uitstek geschikt om te analyseren in hoeverre de Nederlandse overheid deze opmerkingen aangaande burgerschap onderschrijft. Verder wordt er dieper ingezoomd op de koppeling met het onderwijs. De moties die oproepen tot het aandacht geven aan burgerschap in het onderwijs worden geanalyseerd, alsmede de wetswijziging en de daarbij horende Memorie van Toelichting. Verder wordt er naar het toezichtskader van de Onderwijsinspectie¹¹ gekeken, wat de Inspectie gebruikt om de kwaliteit en het aanbod te controleren van het burgerschapsonderwijs. Bovendien zal de kabinetsvisie op het voortgezet onderwijs in het Koersdocument *De leerling geboeid, de school ontketend* (2004) geanalyseerd worden. Dit document is bedoeld als houvast en handleiding voor scholen om burgerschapsvorming op school vorm te geven. Een analyse van deze documenten zal een goede mix opleveren van het algemene burgerschapsbeleid enerzijds, en het beleid voor burgerschap in het onderwijs, anderzijds.

Burgerschapvisies in het Nederlands beleid

In de kabinetsreactie op het WRR-rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* gaat het kabinet in op veranderingen in de maatschappij die het gevolg zijn van een afname van de sociale cohesie. Het achterliggende beeld van burgerschap dat hieruit spreekt, blijkt op verschillende onderwerpen een verschillende invulling te krijgen. Zo begint de kabinetsreactie met de opmerking dat de in Nederland aanwezige waardepluriformiteit een wezenskenmerk van de Nederlandse democratie is, gestoeld op een lange traditie. De samenleving heeft er belang bij dat "individuele burgers de vrijheid hebben hun eigen waarden te ontwikkelen en uit te dragen" (Balkenende II, 2004: 4). Toch is een "gedeelde maatstaf" nodig, want "het kan niet zo zijn dat men die [gedeelde] waarden afwijst". Deze communitaristische visie op burgerschap wordt op zijn beurt ingevuld met (neorepublikeinse) deugden (in termen van de WRR: "kleine deugden") als respect, empathie, tolerantie en verantwoordelijkheidszin. Het kabinet hanteert hier kortom een mix van verschillende burgerschapsconcepties.

Het handhaven van burgerschap

De benoemde deugden worden door middel van controle en sanctionering afgedwongen. Dit blijkt uit de sterke nadruk op termen als bewaken, aanpak, toezicht, handhaving, bestrijding en tegengaan van deviant gedrag. Een voorbeeld hiervan is de preventie voor jongeren die dreigen in de fout te gaan. De overheid grijpt hier middels opvoedingshulp in voordat een fout gemaakt wordt. Ook worden scholen geacht een signalerende functie te hebben voor jongeren die dreigen te ontsporen (Memorie van Toelichting, 2005: 6). Het kabinet gebruikt hier dus het strafmechanisme om deugden als het ware af te dwingen. De vraag is hierbij gerechtvaardigd of dit wel het juiste middel is, omdat deugden juist aangeleerd worden door middel van competentieontwikkeling¹², waarbij het kind zelf op haar eigen manier en tempo inzicht ontwikkelt over moreel juist of onjuist gedrag. Hierbij is juist een zekere terughoudendheid nodig. Overigens wordt er in de kabinetsreactie het probleem van de positief geformuleerde waarden en de negatief geformuleerde normen wel aangestipt, maar neemt men dit kennelijk voor lief. Tevens liggen er verschillende visies ten grondslag tussen aan de ene kant het stimuleren

11 De Inspectie van het Onderwijs is een intern controle-orgaan van het Ministerie van OCW, en is derhalve niet onafhankelijk

12 Zoals het kabinet zelf ook erkent in haar beleid aangaande burgerschapsvorming in het onderwijs

van het 'nemen van eigen verantwoordelijkheid', en aan de andere kant de sterke nadruk op controle en handhaving. Dit laat namelijk weinig ruimte over voor een eigen invulling van burgerschap. Bij het bijbrengen van deugden als "zorg, trouw en geborgenheid" ziet het kabinet tot slot een centrale rol weggelegd voor het gezin als "het eerste, het kleinste, en meest indringende sociale verband waarin een mens functioneert" (ibid.: 8), wat juist een meer neorepublikeinse ondertoon heeft.

Hierdoor kan de conclusie getrokken worden dat de Nederlandse overheid een nogal verwarrend samenstel van burgerschapsvisies hanteert waarvan zij wel verwacht dat de burger zich daaraan conformeert. Burgerschap dreigt zo gereduceerd te worden tot een stelsel van regeltjes, wat moeilijk is te rijmen lijkt met burgerschap als een 'state of mind'.

Burgerschapsvisies in het Nederlandse onderwijsbeleid

Op het gebied van burgerschapsvorming in het onderwijs lijkt de overheid minder te hechten aan handhaving en controle. De wetgever heeft in de wetswijziging *Bevordering actief burgerschap en sociale integratie* gepoogd bij de invulling van burgerschap op scholen niet te veel te sturen. Scholen hebben een grote autonomie om het thema burgerschap naar eigen inzichten in te vullen, en hierbij rekening te houden met hun eigen levensovertuiging of pedagogisch-didactische opvattingen. Er wordt alleen bepaald *dat* er aandacht gegeven moet worden aan burgerschap, niet *hoe*. De scholen krijgen dus veel vrijheid om een eigen vorm te geven aan burgerschapseducatie, wat niet in een vastomlijnd vak wordt gegoten, maar juist door het hele curriculum heen moet zijn terug te vinden. Hieruit blijkt een veel meer liberale visie dan die van het burgerschapsbeleid buiten het onderwijs, wat meer gericht is op handhaving en preventie.

De 'lossere' aanpak in het onderwijs blijkt ook uit het koersdocument voor het voortgezet onderwijs *De leerling geboeid, de school ontketend*. Dit document wil naar eigen zeggen slecht een "inspiratie" en een "stimulans" zijn (2004: 10). De koers VO zet in op het meegeven van waarden en normen, sociale competenties, begrip van de Nederlandse samenleving en op het voorbereiden van leerlingen op actief burgerschap. Het gebruik van de term 'meegeven' duidt er op dat de school de leerling bepaalde kennis en inzichten aangeeft, maar dat het de taak van de leerling zelf is om te bezien in hoeverre men deze aanbevelingen overneemt en ze in de praktijk brengt. Deze visie komt overeen met het Toezichtskader van de Onderwijsinspectie waarop zij de scholen beoordeelt. De Inspectie beoordeelt de scholen bij de verantwoording van burgerschapsvorming op twee indicatoren: kwaliteitszorg en aanbod. Bij het aanbod van burgerschapsvorming zijn er vier "aandachtspunten" geformuleerd¹³ (2006: 8-9):

1. De school schenkt aandacht aan bevordering sociale competenties
2. De school schenkt aandacht aan de samenleving en de diversiteit daarin, en bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving
3. De school bevordert basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat
4. De school als oefenplaats: de school brengt burgerschap en sociale integratie ook zelf in de praktijk

Hierbij valt de terughoudende benadering van de Onderwijsinspectie op: men geeft bij de eerste twee punten alleen aan dat men 'aandacht dient te geven aan'. Dit duidt op een

¹³ Voor uitgebreidere formulering zie het toezichtskader *Actief burgerschap en sociale integratie* van de Onderwijsinspectie (2006)

meer liberale visie, hierna heeft de leerling nog altijd zelf de keuze er iets mee te doen of niet. Bij het derde aandachtspunt is een iets actievere rol voor de school weggelegd, men dient de basiswaarden en de nodige bagage die nodig is in een democratische rechtsstaat te bevorderen. Maar ook hier blijft de Inspectie zeer terughoudend, men geeft niet aan welke basiswaarden of vaardigheden moeten worden bijgebracht, alleen dat het gedaan moet worden. Het vierde aandachtspunt wijst op een meer neorepublikeinse houding: de school moet ook zelf actief participeren om zo het goede voorbeeld te kunnen geven. Voor de scholen dus de taak om de verschillende burgerschapswaarden te vertalen in betekenisvol en consistent onderwijs.

Deelconclusie

Samenvattend heb ik de Nederlandse overheidsdocumenten in twee groepen verdeeld. De eerste gaat over de algemene rol van burgerschap in de samenleving, de tweede zoomt in op de uitwerkingen voor burgerschapsvorming in het onderwijs.

Uit de analyse van met name van documenten van het kabinet Balkenende II blijkt dat er geen eenduidig beeld valt waar te nemen. De focus op de neorepublikeinse deugden worden in het kabinetsbeleid gecombineerd met een manier van sanctioneren die erop gericht is alle burger een bepaalde richting op te krijgen. Hierbij lijkt de meer liberale rol van de 'eigen verantwoordelijkheid' zoals het kabinet die voorstaat, het kind van de rekening te worden. Het beeld ontstaat van een overheid die met de mond de een meer liberale burgerschapsconceptie belijdt, gecombineerd met neorepublikeinse deugden, maar in haar doen en laten meer communitaristisch blijkt te zijn. Zo schuwt men het ingrijpen vóór een eventuele maatschappelijk ontwrichtende (of asociale, hufterige) daad niet. Deze opvatting komt overeen met die van communitarist Amitai Etzioni¹⁴, die stelt dat bepaalde rechten van het individu moeten kunnen wijken voor het 'hogere' doel van de gemeenschap. Het Nederlandse beleid is kortom gericht op het beteugelen van de gedragingen van de burger, binnen een bepaalde, door de overheid aangegeven, acceptabele marge. Zelfontplooiing en het kunnen omgaan met strijdige loyaliteiten vindt men minder van waarde, er is uiteindelijk maar een belang dat op de eerste plaats komt: het gemeenschappelijk belang. De conclusie valt daarom te rechtvaardigen dat het Nederlandse burgerschapsbeleid hoofdzakelijk gericht is op een sociaal-democratische verzorgingsstaat, waarbinnen de overheid de hoedster van gemeenschappelijke belangen is.

In verhouding tot dit beeld, zijn de beleidsstukken over het burgerschapsonderwijs een stuk liberaler. Hierbij ligt de nadruk veel meer op het bijbrengen en meegeven van kennis en competenties, zonder hierbij gelijk op de uitkomsten te handhaven. Kinderen worden hierdoor redelijk vrij gelaten in de manier hoe zij burgerschap (gaan) invullen. Leerlingen kunnen hun eigen ideeën inbrengen over manier hoe burgerschap volgens hen in de praktijk gebracht moet worden, een vorm van participatie in het burgerschapsdebat wat buiten het onderwijsveld niet voor lijkt te komen.

Al met al is er een wisselend beeld waar te nemen bij de Nederlandse overheid. Wellicht hoopt het kabinet in de toekomst, door burgerschapsvorming in het onderwijs te doceren, op een ander type burger die minder een beroep op de overheid doet en zelf alternatieven weet te vinden, waardoor de gewenste afslanking van overheid en verzorgingsstaat plaats

¹⁴ Amitai Etzioni is een aanhanger van het communitarisme, en rekent Jan Peter Balkenende tot een van zijn volgelingen

kan vinden. Dit is echter toekomstmuziek, het huidige beleid is goedbeschouwd te kenschetsen als hoofdzakelijk communitaristisch, ontworpen voor een sociaal-democratische verzorgingsstaat.

4.2 De Engelse overheid

Evenals in Nederland hebben in Engeland zorgen over recente maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot een grotere aandacht voor burgerschap, wat net als in Nederland heeft geleid tot veranderingen in het immigratie- en onderwijsveld. Een jaar na de aanslagen van 9/11 stelde de toenmalige Home Secretary Dave Blunkett een inburgeringsexamen voor, waar mensen voor ze een Brits paspoort konden krijgen eerst een eed van trouw aan hun nieuwe vaderland moesten afleggen. Ook in het onderwijsveld kreeg de snel veranderende samenleving gevolgen, al in 1997 stelde de toenmalige Labour regering van Tony Blair voor het burgerschap te versterken door het doceren van burgerschap en democratie op scholen (House of Commons, 2007: 6).

Hierbij speelt het speelt het een grote rol dat Blair een aanhanger was van het *third way* denken. Dit model gaat er vanuit dat de moderne burger zelf moet kunnen inspelen op de risico's en kansen van de huidige maatschappij. Hiervoor is het van belang dat de burger ook daadwerkelijk gaat participeren in de samenleving¹⁵. Dit brengt onvermijdelijk met zich mee dat de nieuwe rol van de burger ook een nieuwe verdeling van rechten en plichten inhoudt. Een treffend voorbeeld van deze opvatting komt naar voren in een speech van Tony Blair¹⁶ waarin hij het volgende over burgerschap zegt:

"A modern notion of citizenship gives rights but demands obligations, shows respect but wants it back, grants opportunity but insists on responsibilities. So the purpose of economic and social policy should be to extend opportunity, remove the underlying causes of social alienation. But it should also take tough measures to ensure that chances are taken up"

Al met al zijn is de motivatie achter de hernieuwde belangstelling voor burgerschap globaal te vergelijken met Nederland, al is zij in facetten verschillend.

Documentselectie

Bij de documentselectie wordt eenzelfde tweedeling gemaakt als bij de Nederlandse overheidsdocumenten. Eerst worden documenten geanalyseerd die ingaan op het meer algemene beleid van burgerschap, zonder daarbij direct een koppeling te maken met het onderwijsbeleid. Hiervoor wordt vooral gekeken naar het beleid van Tony Blair (1997-2007). Blair heeft, ook internationaal gezien, als een van de eersten burgerschap op de politieke agenda geplaatst. Zijn opvolger Gordon Brown¹⁷ (2007-2010) heeft dit beleid min of meer ongewijzigd voortgezet. Verder wordt er de Green Paper *Rights and Responsibilities* bestudeerd waarin de Engelse overheid haar visie op de rechten en verantwoordelijkheden van de Engelse burger aangeeft. Een Green Paper is een soort 'overlegdocument' van de overheid, bedoeld als beginpunt voor een discussie. In *Rights*

¹⁵ Hiervoor moet de burger kennis en vaardigheden hebben, wat tegelijkertijd de wens van de toenmalige regering voor de introductie van het vak Citizen Education verklaart

¹⁶ Speech van Tony Blair getiteld *New Britain*, uitgesproken in juli 1993

¹⁷ Leider van dezelfde Labour Party, en bovendien jarenlang vertrouweling van Tony Blair

and Responsibilities doet de Engelse overheid een eerste stap om te komen tot een overzicht van de rechten, en vooral de plichten van de burger, die nog nooit stelselmatig in kaart zijn gebracht.

Voor de koppeling met het onderwijsbeleid wordt het rapport *The Children's Plan* van het Department for School, Children and Families (DSCF) geanalyseerd, waarin wordt aangegeven wat de doelstellingen zijn voor het Engels onderwijs in de komende jaren. Ook Citizenship Education heeft hierin een plaats. Bovendien wordt er het zogenaamde Crick Report geanalyseerd, waarin de onderzoekscommissie onder leiding van Prof. Crick in 1998 de mogelijkheden voor een vak Citizenship Education heeft onderzocht, een vak wat uiteindelijk in 2002 op Engelse scholen is geïntroduceerd.

Burgerschapsvisies in het Engelse beleid

Het Engelse Ministry of Justice heeft in het Green Paper *Rights and Responsibilities, our constitutional framework* (2009) een systematisch overzicht gegeven van de rechten en verantwoordelijkheden van de moderne Engelse burger. Hierin wordt verwezen naar recente ontwikkelingen: "In turbulent times of rapid and radical change, people need to feel secure [...] how individuals should live together, what rights and freedoms we should enjoy in relation to one another and against the state and how they should be balanced by the responsibilities we owe each other" (2009: 3-4).

Hierbij wordt uitdrukkelijk verwezen naar de veranderende rollen van burger en overheid in het publieke bestel. De burger is zich gaandeweg steeds meer als consument gaan gedragen die zoveel mogelijk rechten 'plukt', in plaats van als verantwoordelijk burger. Of zoals het Green Paper aangeeft: de verandering van een 'wij-samenleving naar een 'ik-samenleving' (ibid.: 18). Tegelijkertijd doet zich een tegengestelde ontwikkeling voor, de burger is niet alleen op zoek naar het bevredigen van de eigen individuele behoeften, maar heeft ook een toenemende behoefte aan sociale controle. Dit levert spanningen op, de burger heeft daarom in deze tijden behoefte aan een nieuw constitutioneel anker, waarin niet alleen de rechten, maar ook de verantwoordelijkheden van de burger worden beschreven.

In *Rights and Responsibilities* wordt hiertoe een poging gedaan, waarbij er nadrukkelijk aansluiting wordt gezocht bij de European Convention of Human Rights (1950) en de Universele Verklaring van de Mensenrechten van 1948, die ook erkennen dat individuele vrijheid wordt begrenst door verantwoordelijkheden¹⁸.

Door de burgers meer op hun verantwoordelijkheden te wijzen, ziet de Engelse overheid tevens meer ruimte voor de civil society: "Parliament remains the most appropriate forum for making politically sensitive decisions on resource allocation. But there is much to celebrate across the landscape of our welfare system which could merit greater prominence in a new constitutional instrument" (ibid.: 9).

In de Green Paper stelt men zich tot doel de vraag te beantwoorden hoe de relatie tussen overheid en burger het best is vorm te geven "to protect fundamental freedoms and foster mutual responsibility" (ibid.: 3). Hierbij is vrijheid passief geformuleerd (alleen verdedigen, handhaven op dit niveau), en verantwoordelijkheid actief (vergroten, doen groeien), waardoor de conclusie getrokken kan worden dat de Engelse overheid opschuift van een liberale naar een neorepublikeinse visie. Dit komt overeen met de wens van dit paper om de verantwoordelijkheden van de burger op te nemen bij de, al vastgelegde, rechten. Deze behelzen 'key responsibilities' zoals respect voor de overheid, duurzaam gedrag ten

¹⁸ European Convention of Human Rights, art. 10(2)

opzichte van het milieu en het participeren in de publieke sfeer door middel van bijvoorbeeld het gebruik maken van het stemrecht. De hier geformuleerde verantwoordelijkheden zijn echter vrij breed en vrijblijvend geformuleerd, de burger krijgt weer de *mogelijkheid* te participeren, maar er wordt geen moreel appèl gedaan. Dit wijst op een liberale visie. Zo hoeft de Engelse burger alleen respect te hebben voor de overheid, zonder daarbij direct geacht te worden mee te denken. De neorepublikeinse waarden die ook in dit paper voorkomen zijn op hun beurt weer vrij liberaal ingevuld; bijvoorbeeld bij het participeren in de samenleving denkt men vooral aan zaken als het gebruik maken van het stemrecht.

De maatregelen die worden genomen om dit paper geen loze woorden te laten blijken, zijn zeer terughoudend. Het Green Paper stelt dat "in terms of responsibilities the imposition of new penalties is unlikely to be the best way to foster a sense of civic responsibility" (ibid.: 10). Ook verderop valt te lezen dat de Engelse overheid het koppelen van burgerlijke verantwoordelijkheden aan sancties niet de juiste weg vindt: "The Government does not consider that a generally applicable model of directly legally enforceable rights or responsibilities would be the most appropriate" (ibid.: 57). Het rapport stelt dat het stelsel van rechten en plichten voor een burger als het ware een continuüm is: aan de ene kant als het van een declaratie en symbolisch statement, en aan de andere kant als een document met direct afdwingbare rechten en plichten (ibid.: 51). De Engelse overheid lijkt hierbij voor het eerste gekozen te hebben.

Burgerschapsvisies in het Engelse onderwijsbeleid

In 1997 stelde de Labourregering voor het burgerschap te versterken door hier aandacht aan te besteden in het onderwijs. Het gaf een onderzoekscommissie onder leiding van Professor Crick de opdracht om de mogelijkheden hiervoor uit te zoeken. Deze kwam in 1998 met haar conclusies dat 'citizenship education' gericht moet zijn op drie aspecten: 'knowledge and understanding', 'skills of enquiry and communication' en 'participation and responsible action' (Crick Report, 1998). In Engeland werd dit vervolgens gegoten in een vastomlijnd vak Citizenship Education voor secondary schools¹⁹. De vaardigheden die de leerlingen hierbij onder de knie moeten krijgen zijn gespecificeerd voor de verschillende 'key stages'. Elke leerling dient aan het einde van zo'n periode de vastgestelde kennis en vaardigheden te bezitten (Eurydice, 2005). Het gaat er hierbij vooral om het eindresultaat, niet zozeer om de weg er na toe (Crick Report, 1998: 22). De beoordeling hiervan wordt deels extern, deel intern gemeten; de school kan aan het einde van een vak de opgedane kennis en vaardigheden extern examineren, maar kan er ook voor een intern beoordeelde variant kiezen.

De inspectie van het onderwijs beoordeelt de scholen op haar aanpak van het burgerschapsonderwijs aan de hand van de vastgelegde eisen die in het *National Curriculum* worden gesteld. Hierbij is er in Engeland expliciet aandacht voor de Europese component van burgerschap. Het Engelse burgerschapsonderwijs bestaat uit drie hoofdcomponenten (House of Commons, 2007:7):

1. knowledge and understanding about becoming informed citizens: legal issues, understanding of differences, parliament and democracy, the world as global community
2. developing skills of enquiry and communication: think about political, spiritual, moral, social and cultural issues, problems and events by analysing its information

¹⁹ Key stages 3 en 4; voor kinderen van 11-16 jaar

- and its sources; learning to take part in discussions and debates
3. developing skills of participation and responsible action: negotiating, deciding and taking part responsibly in school or community activities; reflecting on the process of participation

Verder dienen de volgende houdingen bevorderd te worden:

1. social and moral responsibility: learning self-confidence and socially and morally responsible behaviour both in and beyond the classroom, both towards those in authority and each other
2. community involvement: learning about and becoming helpfully involved in the life and concerns of their communities, including learning through community involvement and service
3. political literacy: learning about the institutions, problems and practices of our democracy, and how to make themselves effective in the life of the nation, locally, regionally and nationally through skills and values as well as knowledge

Het kernpunt hierbij is dat de nadruk tijdens de burgerschapseducatie vooral ligt op op de gedragsregels van burgers in hun verschillende rollen, als consument, werknemer, lid van maatschappelijke organisaties en lid van de politieke gemeenschap (WRR, 2003: 222). Voor de opleiding van docenten Citizenship Education is er verder een verplichte cursus om burgerschapsvorming goed te kunnen doceren. In landen waar het burgerschapsonderwijs niet in een vak is gegoten (zoals Nederland) is zo'n apart lesprogramma voor docenten er niet.

De aandacht die aan burgerschapsvorming gegeven moet worden is vrij alomvattend vastgelegd. Niet alleen omdat het een apart vak is, met de daarbij horende leerdoelen en criteria, ook bij de opleiding van docenten Citizenship Education zijn er bepaalde vastomlijnde kennis- en vaardighedenvereisten. Ook de onderwijsinspectie heeft bepaalde objectieve criteria waarop zij burgerschapsvorming op scholen inhoudelijk kan beoordelen. Hierdoor is de nadruk komen te liggen op de kennis en vaardigheden component, en minder op de attitude van leerlingen, omdat deze moeilijk, zo niet onmogelijk te meten is. Het Crick Report (1998: 22) geeft hier al, al dan niet onbewust, een aanleiding voor door de stellen dat "The learning outcomes should be tightly enough defined, so that standards and objectivity can be inspected by OFSTED²⁰".

In het nationaal curriculum van 2007 is er een nieuw geluid te horen, het burgerschapsonderwijs dient ook gericht te zijn op het versterken van de gemeenschapszin, en het vergaren van kennis over identiteit en diversiteit (DCSF, 2007: 74). Hiermee slaat de Engelse overheid een nieuwe, meer communitaristische weg in. Er wordt niet alleen geconcentreerd op kennis en vaardigheden, maar ook op de *wil* om te participeren in een diverse gemeenschap. Hierbij lijkt men aan te sluiten bij de *Bill of Rights and Responsibilities* die stelt dat niet alleen de rechten (waarvoor kennis en vaardigheden benodigd zijn), maar ook de verantwoordelijkheden (vereisen attitude en gemeenschapszin) moeten worden vastgelegd.

Het Engelse onderwijsbeleid aangaande burgerschap is kortom te omschrijven als breed en veel omvattend. Het was tot voor kort vooral gericht op kennis en vaardigheden en

²⁰ The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills is een non-gouvernementele organisatie belast met de inspectie van scholen

minder op houdingen en attitudes. In de loop der tijd is er echter meer aandacht gekomen voor de moeilijkere meetbare houdingen en motivatie om te willen participeren in de samenleving.

Deelconclusie

Als we kijken naar het algemene beeld wat de Engelse overheid heeft ten opzichte van de rechten en verantwoordelijkheden van de burger, valt op dat deze erg breed²¹ en redelijk vrijblijvend worden geformuleerd. In tegenstelling tot Nederland koppelt men rechten niet een-op-een aan verantwoordelijkheden, en onderkent men dat het sanctioneren van de burger niet helpt bij het bevorderen van burgerschapsattitudes bij de burger.

Tevens valt op dat de Engelse overheid de grotere verbanden van burgerschap erkent. Men maakt veelvuldig de koppeling met instanties als de EU en de VN. Ook geeft men vaak aan dat een houdbare verzorgingsstaat niet zonder verantwoordelijke burgers kan. In Engeland is het discours van burgerschap veelal symbolisch bedoeld, niet met het oog om uitkomsten af te dwingen, maar veeleer om burger uit te nodigen en te motiveren deel te nemen aan het publieke leven. De burger wordt hierbij erg vrij gelaten en krijgt de kans om zichzelf te ontplooiën. Ook de inrichting van het vak Citizenship Education is hierop gericht, met bijvoorbeeld de bijzondere aandacht voor het ontwikkelen van een eigen carrière²². De Engelse burger wordt hierdoor gemotiveerd om zelf (via de markt) in haar eigen onderhoud te voorzien, wat wijst op een liberale visie op de verzorgingsstaat. Kijken we naar het onderwijsbeleid dan zien we dat doordat Citizenship Education een apart vak is, er veel formele vereisten aan het vak gesteld worden, voor zowel leerling als docent. Deze vorm van evaluatie heeft er wel voor gezorgd dat de nadruk komt te liggen op meetbare concepten van kennis en vaardigheden. De attitude-component dreigt hierdoor het kind van de rekening te worden. Om dit te voorkomen heeft men in Engeland dit proces bijgestuurd, met als doel leerlingen de juiste houding mee te geven om te kunnen en willen participeren in de Engelse samenleving.

Hieronder zijn de burgerschapsvisies van beide overheden, en de uitwerking ervan schematisch nog eens weergegeven:

	Burgerschapsvisie*	Uitwerking	Taak overheid
Nederland	Communitaristisch (Liberaal)	Afdwingbaar	Beteugelt burgers met het oog op het gemeenschappelijk belang
Engeland	Liberaal (Neorepublikeins)	Symbolisch	Stimuleert burgers eigen kansen te pakken

Tabel 2: Burgerschapsvisies bij de Nederlandse en Engelse overheid, de uitwerking daarvan in beleid, en visie op de eigen taakopvatting

* wat tussen haakjes staat is minder sterk aanwezig

21 Zie hiervoor ook WRR 1992: 59 en 62-63

22 Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 4.4

4.3 Nederlandse scholen voor het voortgezet onderwijs

In dit deel van het onderzoek wordt er gekeken naar de burgerschapsvisies die uit de schoolplannen van Nederlandse middelbare scholen blijken. In paragraaf 4.1 is geconcludeerd dat de overheid een breed discours van wisselende burgerschapsconcepties gebruikte, maar dat de nadruk veeleer op het participeren lag, en wel op de manier hoe de Nederlandse overheid dit voorschrijft, en dat actieve sturing hierbij niet uitgesloten werd. Dit is het centrale gedeelte, in het nu volgende stuk wordt er gekeken welke visies de (decentrale) scholen voorstaan op burgerschap en burgerschapsvorming.

In Nederland zijn er 660 middelbare scholen, waarop 935.000 leerlingen²³ zitten (CBS, 2009). Uit cijfers van het CBS blijkt verder dat een kwart van de leerlingen les krijgt op een openbare school, een kwart op een katholieke, en 22% op een protestants-christelijke. Het overige gedeelte gaat naar een andere school voor bijzonder onderwijs, bijvoorbeeld algemeen bijzonder onderwijs of interconfessioneel onderwijs (CBS, 2009: 31). In dit onderzoek zullen acht schoolplannen beoordeeld worden, van elk type school twee.

Burgerschapsvorming op scholen

Zes van de acht schoolplannen hebben hun verantwoording van burgerschap beschreven in een aparte paragraaf, variërend van een paar zinnen tot twee à drie pagina's. De andere twee hebben ervoor gekozen burgerschap in hun schoolplan te verwerken zonder het op die manier te classificeren. Op basis van de bestudering van die schoolplannen zijn er verschillende observaties gedaan. Er is geanalyseerd welke kernwaarden en kernbegrippen scholen belangrijk vinden voor burgerschapsvorming op scholen. Dit is gedaan met behulp van het classificatieschema om te bezien welke achterliggende visie op burgerschap hieruit spreekt. Ook is er gekeken naar de verwerking van burgerschap in concreet beleid. Hoe hebben ze dit vormgegeven, binnen en buiten de school, en waarop focussen ze daarbij het meest? Vervolgens observeer en interpreteer ik in hoeverre de levensbeschouwelijke identiteit van de school sturend is bij het inhoud geven aan burgerschap. Tot slot is er geobserveerd in hoeverre scholen het aandacht geven aan burgerschap als een nieuwe taak beschouwen. Bij dit alles moet wel de aantekening gemaakt worden dat deze observaties en conclusies moeilijk generaliseerbaar zijn, vanwege het geringe aantal scholen (N=8).

De kernwaarden van burgerschap volgens scholen

Scholen blijken sterk van elkaar te verschillen in hun opsomming van de voor hen belangrijke kernwaarden. De ene school publiceert een uitgebreide lijst van nastrevenswaardige waarden, waar de andere school vooral de nadruk legt op de uitwerking van waarden die als vanzelfsprekend worden beschouwd, en dus niet hoeven worden opgeschreven.

Een veel terugkomende waarde is respect. Bijna alle onderzochte schoolplannen bleken dit wel een sleutelwaarde te vinden. Wel verschillen ze sterk in de uitwerking van dit begrip. De ene school vertaalt respect vooral intern, als veiligheid op school en het kunnen omgaan met andere klasgenoten, waar de andere school juist respect extern formuleert als kunnen omgaan met verschillen in de pluriforme samenleving van Nederland en daarbuiten.

²³ Cijfers van het CBS (2009) op basis van gegevens uit het cursusjaar 2008-09

Ook waarden als begrip, verdraagzaamheid en verantwoordelijkheid bleken veel terug te komen. Het overgrote deel van de waarden die genoemd werden, is op het eerste gezicht willekeurig en zonder aandacht voor verbanden en verschillen tussen die waarden opgesomd. Ook lijkt men geen oog te hebben voor een achterliggende burgerschapsvisie. Een school vormt hierop een uitzondering: deze formuleert negen kernwaarden, in drie clusters. De eerste cluster representeert hierbij min of meer communitaristische waarden, gericht op de gemeenschap, namelijk betrokkenheid, veiligheid, structuur; terwijl de derde cluster gericht is op het meer liberale individu: creativiteit, kwaliteit, ruimte. De tussenliggende cluster is de verbinding die de school tot stand brengt, namelijk verantwoordelijkheid, ontwikkeling, professionaliteit. Toch lijkt deze consciëntieuze manier van denken over de sleutelwaarden op een school een uitzondering.

De gemeenschappelijke noemer die uit de analyse komt is wel dat scholen vrij terughoudend zijn in het formuleren van kernwaarden voor burgerschap. Dit uit zich op twee manieren. Ten eerste zijn de waarden veelal *passief* geformuleerd; de meest genoemde waarden zoals bijvoorbeeld respect en tolerantie, kunnen in de praktijk gebracht worden zonder direct actie te ondernemen. Ten tweede worden de waarden *negatief* geformuleerd: mensen moeten niet gekwetst, gepest, gediscrimineerd worden en men moet mensen geen aanstoot geven. Van actief en uitnodigend burgerschap lijkt hierdoor minder sprake.

Samenvattend, kan men concluderen dat scholen in Nederland een breed scala te hebben aan waarden die burgerschap een gezicht geven, waarbij consensus lijkt te bestaan in de nadruk op een *fatsoenlijk* burger, die zich aan de geschreven of ongeschreven regels houdt. Dit mensbeeld komt sterker naar voren dan de *participerende* of *empathische* burger. De liberale visie op de burger lijkt hiermee de overhand te hebben.

Implementatie van burgerschap door de school

Als we kijken naar de uitingsvormen van burgerschap zoals deze in de schoolplannen beschreven staan, dan valt er een tweedeling te maken; burgerschap binnen de school en buiten de school.

Binnen de school wordt burgerschap vaak gekoppeld aan leerlingparticipatie, als klankbord of medezeggenschap. De school ziet hier zichzelf als 'oefenplaats': leerlingen leren zo, op kleine schaal, wat democratie inhoudt. Verder wordt er vaak een verband gelegd met gedragsregels binnen de school, variërend van pestgedrag tot het dragen van aanstootgevende kleding. De brede en abstracte visie van burgerschap door scholen lijkt het hier mogelijk te maken om al bestaande regels te scharen onder het kopje burgerschap. Al de onderzochte scholen bleken burgerschap te koppelen aan een nieuwe verplichting, die van de maatschappelijke stage²⁴. Dit is begrijpelijk, maar hierin schuilt het gevaar dat de school burgerschap toch als een vastomlijnd onderdeel gaat zien, wat uitdrukkelijk niet de bedoeling van de wetgever is geweest, omdat burgerschap als een 'way of life' bedoeld is en daarom vakoverstijgend moet zijn. De scholen met een protestants-christelijke of katholieke achtergrond blijken nadrukkelijk ook een verbinding te leggen tussen burgerschap en het geloof. Uit de schoolplannen blijkt dat deze scholen met name in vakken als godsdienst en levensbeschouwing aandacht willen besteden aan christelijke waarden. Deze waarden zijn echter dermate breed geformuleerd dat ze in het verlengde van de 'algemene' burgerschapswaarden liggen (bijvoorbeeld het begrip

²⁴ De maatschappelijke stage houdt in dat jongeren vrijwilligerswerk doen tijdens hun middelbare schoolperiode, en is vanaf het cursusjaar 2011-12 verplicht voor alle middelbare scholieren

'rentmeesterschap' wat met een andere argumentatie erop neerkomt dat je duurzaam met de aarde om dient te gaan). Tot slot wordt burgerschap vaak verbonden met de sociaal-emotionele ontwikkeling van een kind: het versterken van het zelfvertrouwen en de zelfstandigheid zorgt ervoor dat leerlingen later beter voor hun mening kunnen opkomen, en zo de bagage hebben om te kunnen participeren in de samenleving.

Kijken we naar de externe invulling van burgerschap dan valt op dat scholen een breed palet aan mogelijkheden zien. Burgerschap blijkt vooral terug te komen in projecten die het bewustzijn van de wereld om de leerlingen heen moet vergroten. Voorbeelden hierbij zijn Going Global projecten die het bewustzijn van leerlingen over de gevolgen van hun gedrag voor de wereldbevolking en het klimaat moeten vergroten, en bijvoorbeeld uitwisselingsprojecten of acties voor charitatieve doelen. Ook blijken er regelmatig debatavonden, schaduwverkiezingen en contacten met de lokale politiek te bestaan, die met name de kennis en vaardigheden over de democratische rechtsstaat dienen te vergroten.

Het algemene beeld ontstaat hierbij dat scholen aansluiten bij al bestaande initiatieven, rekening houdend met haar eigen identiteit. Door de brede, en weinig samenhangende opvatting van het begrip burgerschap lijken scholen voor zichzelf de ruimte te creëren om bepaalde zaken, die vielen onder de al bestaande zorgplicht van 'het voorbereiden van leerlingen op hun maatschappelijke rol', te verschuiven naar het kopje burgerschap. Wellicht beschermt de school zich hiermee tegen de veelgehoorde klacht van alsmaar toenemende regelgeving, maar het doet wel afbreuk aan de doelstellingen voor het burgerschapsonderwijs, het opleiden van leerlingen tot actieve, participerende en verantwoordelijke burgers.

Verschillen tussen scholen

Omdat er acht schoolplannen aan een studie zijn onderworpen moet men voorzichtig zijn met generalisatie, maar toch zijn er op twee indicatoren verschillen in de invulling van burgerschap te ontdekken. De eerste indicator richt zich op de mate van koppeling van burgerschap met de eigen identiteit, waarbij er onderscheid is waar te nemen tussen openbare scholen en scholen met een katholieke of protestants-christelijke achtergrond. De tweede indicator maakt onderscheid tussen scholen in een stedelijke of een rurale omgeving, en gaat over de mate waarin de school zichzelf ziet als onderdeel van een gemeenschap.

Ten eerste maken de confessionele scholen een nadrukkelijke koppeling met haar eigen identiteit. Men vindt deze identiteit van dermate van belang dat het uitdragen of handhaven van deze identiteit een doel op zich is. In het openbaar onderwijs doet deze ontwikkeling zich niet voor, sterker nog: veelal klinkt het gevoel door dat openbare scholen zelf hun eigen identiteit te flets vinden, en deze willen versterken (bijvoorbeeld door zichzelf neer te zetten als innovatieve school, of als theaterschool). In het confessioneel onderwijs wordt er grote aandacht gehecht aan het inpassen burgerschap in de vakken godsdienst en levensbeschouwing, en men leidt hier ook andere waarden aan af, alhoewel deze vrijwel direct te herleiden zijn tot de waarden in het toezichtskader van de Inspectie. De waarden zoals geformuleerd binnen confessionele schoolplannen zijn wel actiever en positiever geformuleerd en gaan meer uit van de maatschappij als gemeenschap, zoals 'mededogen' en 'vergevingsgezindheid', termen die verder gaan dan 'tolerantie' en 'respect'. Toch blijven dit accentverschillen en is het gevaarlijk hier brede conclusies uit te

trekken.

Een andere geobserveerd verschil is die tussen scholen met een meer stedelijke en pluriforme omgeving en een school in een vrij homogene en landelijke gemeente. De onderzochte scholen uit Amsterdam en Rotterdam blijken een veel intensievere relatie te onderhouden met de omgeving om hen heen. Zo worden ouders gestimuleerd om meer betrokkenheid te tonen met de school van hun kind en bevordert de school in één geval zelfs de competenties van ouders, door een cursus Taal en Ouderbetrokkenheid. Verder houden scholen in een meer stedelijke omgeving veel intensiever contact met instanties als Jeugdzorg en de politie om jongeren op het rechte pad te houden. Of zoals een schoolplan het omschrijft: "een keten van verbindende schakels". Toch moet niet de vergissing gemaakt worden om automatisch de conclusie te trekken dat daarom de school zichzelf meer ziet als onderdeel van een gemeenschap; veeleer is dit beleid bedoelt als een repressiemiddel in plaats van een handreiking om te participeren in de samenleving.

Deelconclusie

Terugziende hebben we een breed scala aan burgerschapswaarden en -termen geobserveerd bij Nederlandse middelbare scholen. Scholen bleken deze waarden vooral *passief* en *negatief* in te vullen. Hierdoor is een hoofdzakelijk liberale conceptie geconstateerd, die vooral gericht is op het kweken van een fatsoenlijke burger. De in de schoolplannen geformuleerde waarden die ingingen op participatie en de samenleving als gemeenschap waren vooral bedoeld als sanctioneringsmiddel tegenover jongeren die zich misdragen, in plaats van als uitnodiging tot participatie en het zich verantwoordelijk *voelen*.

Verder zagen we dat scholen bij de invulling van burgerschap vooral bleken aan te sluiten bij de al bestaande initiatieven. Burgerschap werd niet echt opgevat als een nieuwe taak, maar vooral als een nieuwe eis. De scholen blijken de bewust terughoudende opstelling van het toezichtskader van de Onderwijsinspectie met beide handen aan te grijpen; niet om de vrijheid te hebben om de eigen burgerschapsvorming op maat in te richten, maar vooral om het al bestaande beleid om leerlingen voor te bereiden op de maatschappij te kunnen verkopen als burgerschap. Door deze uitholling van het begrip burgerschap voelen leerlingen zich eerder gedwongen zich aan te passen, zonder de waarde hiervan voor zichzelf en voor de samenleving in te zien. Het burgerschapsbegrip voor leerlingen wordt hiermee leeg en diffuus. Hiermee lijkt burgerschap niet de invulling te krijgen die de wetgever bedoeld heeft.

4.4 Engelse secondary schools

Nadat de Nederlandse schoolplannen zijn bestudeerd, is het tijd om de schoolplannen van Engelse secondary schools aan analyse te onderwerpen. Er zijn in Engeland zijn er 3225 zogenaamde "maintained schools", door de overheid gesubsidieerde scholen. Deze scholen staan open voor alle leerlingen, en worden door de overheid betaald door belastingopbrengsten, in tegenstelling tot de "public schools". In dit onderzoek worden alleen de maintained schools bestudeerd omdat deze scholen zich dienen te houden aan het National Curriculum en ze (financieel) afhankelijk zijn van de overheid. Ook de zogenaamde "faith schools" worden uit publieke gelden betaald en dienen zich te houden

aan het National Curriculum. Ongeveer eenderde van de uit publieke middelen voorziene scholen bestaan uit faith schools, waarvan de meeste een christelijke denominatie hebben. Deze verhouding zal ook in de analyse van de schoolplannen terugkomen, van de acht onderzochte Engelse schoolplannen zullen er drie een religieuze basis hebben. Met behulp van EduBase van het Department for Children, Schools and Families (DCSF; www.edubase.gov.uk) is er random op scholen gezocht, en aan de hand van de gevonden website van de school gekeken of er een omschrijving van het vak Citizenship Education en de daarbij horende argumentatie beschikbaar is. Het is hierbij verstandiger om het curriculum te bestuderen omdat in Engeland burgerschapsvorming in een apart vak is gegoten, en dus niet zozeer in schoolplannen is terug te vinden, zoals in Nederland, maar juist in de schoolcurricula.

Burgerschapsvorming op scholen

De aanpak van Engelse secondary schools van Citizenship Education is zoals gezegd terug te vinden in hun curricula. Dit is zo omdat de aandacht voor burgerschap sinds 2002 gevat is in een apart vak, waarbij er overigens niet alleen aandacht is voor burgerschap, maar ook voor daaraan relaterende zaken, zoals persoonlijke verzorging en gezondheid en economisch ontplooiing. Veelal is burgerschap in de curricula te vinden onder de naam Personal Social Health Citizenship & Economic education²⁵ (PSHCEE).

Er zijn ook hier acht scholen bestudeerd, waarbij rekening is gehouden met de levensbeschouwelijke identiteit van de scholen. Ik zal ingaan op de vraag welke burgerschapswaarden belangrijk zijn voor Engelse scholen, en welke conceptie hieruit spreekt. Vervolgens wordt er gekeken hoe scholen hun woorden omzetten in daden: hoe implementeren scholen burgerschapsvorming in de alledaagse praktijk? Verder is er aandacht voor eventuele verschillen tussen scholen, en zal tot slot bekeken worden in hoeverre er daadwerkelijke veranderingen hebben plaatsgevonden na de invoering van het vak Citizenship Education.

De kernwaarden van burgerschap volgens scholen

In de curricula van de Engelse secondary schools is men een stuk minder kwistig met het noemen van de verschillende kernwaarden. Toch is het niet juist om te stellen dat Engelse scholen hierom dit minder van belang vinden, de verklaring is waarschijnlijk dat Engelse scholen hun aanpak van burgerschapsvorming in hun curricula dienen te verantwoorden en de Nederlandse scholen in hun schoolplannen. In schoolplannen is meer ruimte om breed uit te weiden over de visie en het karakter van de school, en de plaats die burgerschap hierbij inneemt. Uit de voorgaande paragraaf is duidelijk worden dat Nederlandse scholen deze ruimte ook nemen om breedspakig hun visie op burgerschap weer te geven. In de Engelse curricula is hier minder ruimte voor. Hierin wordt veel meer gefocust op de praktische invulling van Citizenship Education, en wordt hun visie veel meer bondig en puntsgewijs weer gegeven.

Vier sleutelwaarden zijn echter wel te onderscheiden. Ten eerste is er veel aandacht voor democratische participatie. Al de onderzochte scholen hebben wel een vorm van medezeggenschap voor de leerling, waar de leerling kan meediscussiëren en participeren in de besluitvorming op school. Dit wijst duidelijk op een neorepublikeinse conceptie, met haar nadruk op politiek en participatie. Ten tweede wordt er aandacht voor diversiteit en respect en verdraagzaamheid voor medeleerling bijgebracht. Toch wordt de term respect

²⁵ Niet alle scholen geven aandacht aan economic education

niet dermate vaak gebezigd als in Nederlandse schoolplannen. Ook is er aandacht voor (internationale) solidariteit en het zich verantwoordelijk voelen voor de medemens, wat een meer communitaristische inslag heeft. Meestal is dit ingevuld in de vorm van liefdadigheidsacties. Ten vierde wordt burgerschap gekoppeld aan *persoonlijke* ontwikkeling. Leerlingen worden op hun latere carrière voorbereid door te leren voor zichzelf op te kunnen komen, en zichzelf kunnen verkopen. Deze meer benadering die meer uitgaat van het individu dan van een gemeenschap wijst op een liberale manier van denken. Tot slot is er op vrijwel elke onderzochte school de koppeling met 'personal and social health'. Vooral het persoonlijke aspect van deze gezondheid lijkt weinig met burgerschap te maken te hebben, veel meer gaat het om het beschermen van de individuele leerling tegenover (overmatig) alcohol- of drugsgebruik of overmatige consumptie van voedsel.

Er is kortom weinig ruimte voor het uitweiden over burgerschapswaarden, maar het wordt veeleer aangegeven met het oog op de praktische invulling. Daaruit spreekt, net zoals in de Nederlandse situatie, een wisselend beeld. Er is veel nadruk op neorepublikeinse politieke participatie, maar ook is op het liberale individu gericht als het gaat om carrière en persoonlijke verzorging. Daar tegenover staat weer de grote aandacht voor de internationale solidariteit in de vorm van aandacht voor charitatieve instellingen. Het wisselende beeld is hierbij echter niet, zoals in Nederland, het gevolg van de vrijheid die scholen zichzelf gunnen in het benoemen van hun visie op burgerschap, nee in het Engelse geval is dit vooral het gevolg van de brede opzet van het vak die overheid en onderwijsinspectie voorschrijven. Het brede spectrum van praktische invullingen draagt vervolgens verder bij aan de conclusie dat Engelse scholen vooral een breed palet aan burgerschapswaarden hanteren.

Implementatie van burgerschap op scholen

Engelse scholen maken zoals gezegd een koppeling met persoonlijke en sociale verzorging. Bij persoonlijke verzorging gaat het op het voorkomen van overmatig verdovende middelen of alcoholgebruik. Ook wordt er nadrukkelijk gelet op de voeding van de leerlingen. Bij sociale verzorging gaat het met name om het op de juiste manier omgaan met relaties en seksualiteit. Ook wordt er een verbinding gemaakt met het voorkomen van pestgedrag.

Verder is er veel aandacht op het voorbereiden van leerlingen op hun latere carrière. Leerlingen leren zichzelf effectief te uiten en zelfvertrouwen te kweken om zo voldoende toegerust te zijn voor een succesvolle maatschappelijke ontplooiing. Wat op het oog grotere belangstelling heeft dan bij Nederlandse scholen, is de rol van internationale verbanden. Het gaat hierbij om kennis (van de werking) van de EU en de VN, maar ook om de wereld op zichzelf. Hierbij is er aandacht voor kwesties als duurzaamheid, mensenrechten en internationale solidariteit en de diverse instellingen die zich hiermee bezighouden. Verder hebben al de onderzochte scholen wel een vorm van medezeggenschap van leerlingen, waar zij op deze manier ervaring kunnen opdoen in democratie en besluitvorming.

Sommige scholen hebben net zoals in Nederland aandacht voor criminaliteit. In tegenstelling tot in Nederland is dit niet zozeer gericht op het disciplineren van de leerling, maar meer op het gebied van bewustwording, bijvoorbeeld door middel van theater maar ook door het vergroten van de zelfverzekerdheid van leerlingen.

Een extra stimuleringsmiddel voor het in de praktijk brengen van burgerschap is het toekennen van prijzen voor leerlingen die exceptioneel hebben bijgedragen op het gebied

van burgerschap. Hierbij krijgt een de leerling bijvoorbeeld een bepaald geldbedrag en mag deze ook een goed doel aanwijzen waar eenzelfde bedrag op wordt gestort. Doordat burgerschap in Engeland een vak is, wordt het afgesloten met een cijfer. Omdat het een bijzonder vak is wordt het vaak geëxamineerd met een gemiddeld cijfer voor opdrachten van de leerling en een 'tutor grade' waarbij een docent evalueert in hoeverre de leerling zich gedraagt als goed burger binnen de school en eventuele relevante extra-curriculaire activiteiten. Engelse scholen blijken, naast het vak als zodanig, veel mogelijkheden te benutten om burgerschap, ook buiten de school om, in de praktijk te brengen.

Verschillen tussen scholen

Waarschijnlijk doordat scholen in Engeland betreffende burgerschapseducatie meer gebonden zijn aan gedetailleerde voorschriften, zijn er weinig fundamentele verschillen tussen scholen te ontdekken.

Wel is er op te merken dat christelijke scholen hun identiteit nadrukkelijk naar voren laten komen in hun invulling van burgerschap. Dit verschijnsel is ook bij Nederlandse scholen waargenomen. Ook hebben deze scholen meer vaststaande principes, waaraan burgerschap wordt afgemeten. Verder lijkt het dat deze scholen van meer moraliseren, gedrag wordt sneller van een stempel 'goed' of 'fout' voorzien, met het oog op de eigen principes. Dit voorkomt een grote mate van vrijblijvendheid, maar kan het zelf laten nadenken van leerlingen over burgerschap in de weg staan.

Deelconclusie

Terugkijkend kan er geconcludeerd worden dat er een redelijk eenduidig beeld opdoemt bij burgerschapsvorming op Engelse scholen. Scholen zijn terughoudend in het weergeven van belangrijke waarden en het schetsen van brede visies. De praktische uitwerking van burgerschap is echter wel uitvoerig weergegeven. Oorzaak hiervan is het feit dat burgerschap in Engeland een vak is, waardoor meer zaken vastliggen voor scholen. Ondanks dat de overheid hier zich ook terughoudend heeft opgesteld, is een curriculum aan meer inhoudelijke regels gebonden dan schoolplannen. Desondanks viel waar te nemen dat de kern van burgerschap werd gevormd door het opkomen voor de eigen belangen, met daarnaast het belang van participatie. Deze houding bleek bij alle scholen aanwezig te zijn. Wat in het oog sprong was de nadruk op persoonlijke en sociale gezondheid, en verbinden van burgerschap met carrièreplanning. Het, op het oog neorepublikeinse belang van participatie, door middel van bijvoorbeeld school councils, bleek van een hoofdzakelijk liberale connotatie voorzien. De school councils bleken met name van belang te zijn voor leerlingen "to express their views". Het kunnen uiten van de *eigen* standpunten bleek hier belangrijker gevonden te worden dan bijvoorbeeld het belang van een rechtvaardige en evenredige representatie en participatie. Deze visie sluit aan bij een liberale verzorgingsstaat die in eerste instantie uitgaat van zelfexpressie en zelfredzaamheid.

Verder bleek dat de implementatie gericht is op concrete doelen die ook meetbaar zijn. Er werd dan ook meer gefocust op kennis en vaardigheden dan op attitudevorming. De invulling bleek meer dan in Nederland positief te zijn ingevuld, van sanctionering van leerlingen lijkt geen sprake. Burgerschapsvorming is verder in Engeland minder opvoedingsgericht ingevuld, maar meer op basis van concrete acties, kennis en vaardigheden.

Al met al is de conclusie te trekken dat de Engelse burgerschapsvorming vooral concreet is

ingevuld. Het is hoofdzakelijk gericht op het laten participeren van de leerling, en biedt daar, ontdaan van een brede normatieve invulling, concrete handvatten voor.

	Burgerschapsvisie	Verantwoording	Opvatting	Invulling
Nederland	Liberaal	Gericht op kernwaarden	Eis	Passief en negatief geformuleerde waarden praktiseren
Engeland	Liberaal (Neorepublikeins)	Gericht op praktische invulling	Taak	Gericht op zelfontplooiing

Tabel 3: Burgerschapsvisies van scholen, verantwoording in schooldocumentatie, opvatting burgerschapsvorming in het onderwijs en focus bij praktische invulling

4.5 Interpretatie van verschillen en overeenstemmingen

Nu de analyse heeft plaatsgevonden is het tijd waar te nemen in hoeverre er verschillen en overeenkomsten bestaan. Hierbij wordt eerst het Nederlandse en Engelse overheidsbeleid vergeleken, en daarna de scholen in beide landen. Tot slot zullen deze overeenkomsten en verschillen geïnterpreteerd worden; welke oorzaken en gevolgen heeft dit voor het 'slagen' van burgerschap in Nederland en Engeland.

Overheden met elkaar vergeleken

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat de Nederlandse overheid geen eenduidig beeld laat zien over wat voor rol men toedicht voor burgerschap in de samenleving. Het gebruikte discours was veelal als liberaal te typeren, met haar grote nadruk op eigen verantwoordelijkheid. Deze eigen verantwoordelijkheid is hoofdzakelijk gericht op het conditioneren van de burger in de juiste richting, in plaats van dat de burger de publieke arena mede mag vormgeven. Ook verbindt de Nederlandse overheid rechten van de burger aan de plichten. De burger krijgt min of meer de autonomie om aspecten van burgerschap naar eigen inzicht zelf vorm te geven zolang het de overheid maar juist lijkt. Gaat de burger echter over de schreef dan aarzelt men niet dit te signaleren in het kader van preventie, en de burger hierop aan te spreken (Van Gunsteren, 2009: 47). Ook traditionele verbanden als het gezin hebben hierin een rol, de overheid benadert deze verbanden hier niet als beschermende verbanden die een mens geborgenheid kunnen bieden, maar meer als sanctioneringsmiddel in de vorm van sociale controle. Het idioom van 'niet willen meedoen', het 'monitoren' van de burger en het aanbevelen van meer sociale controle lijkt zich hierbij te richten op de individuele burger die vooral fatsoenlijk leeft, en minder gericht is op (het medevormgeven van) de gemeenschap. Dit enerzijds begrijpelijk: de overheid probeert iedereen een leefbare samenleving te garanderen met orde en veiligheid, maar het is niet de juiste manier om het burgerschap te versterken. Het zorgt er eerder voor dat burgers vooral niet over de schreef willen gaan, wat leidt tot een grote mate van conformisme. Hiermee heeft de betekenis van burgerschap in Nederland veel meer een morele en culturele betekenis gekregen. Van Houdt en Schinkel (2009: 55) onderkennen dit ook: de burger moet als het ware het burgerschap *verdiene*n door zich economisch in te zetten en zich aan te passen aan de gemene deler. Dit is volgens de auteurs het tegenovergestelde van de situatie voorheen, waarin het

burgerschap in formele termen werd gezien en men er vanuit ging dat er eerst juridisch burgerschap moest zijn, waarna sociale integratie en politieke participatie vanzelf zouden volgen. Hiermee verandert burgerschap van het recht anders te zijn in de plicht gelijk (als in: hetzelfde) te zijn. Beide auteurs concluderen hiermee dat in Nederland gaandeweg een vreemde mix van burgerschap is ontstaan, resulterend in een mengsel van neorepublikeinse burgerschapsconcepties, met een zowel republikeinse als communitaristische nadruk op 'actief burgerschap', een conservatieve nadruk op normen en waarden, en een neo-liberale 'eigen verantwoordelijkheid' (ibid., 56). Deze conclusie komt hiermee overeen met de bevindingen uit de content analyse. Samengevat wijzen de sterke koppeling van rechten aan plichten en de sterke gerichtheid op een beheersing van de burger op een overheid die de controle op de samenleving wil behouden, en zichzelf hiervoor ook als enige verantwoordelijke ziet. Deze grote rol van de overheid wijst op een sociaal-democratische verzorgingsstaat waarin waarden vooral ten gunste van de gemeenschap dienen te komen. Het discours van 'eigen verantwoordelijkheid' valt hierbij uit de toon.

De Engelse overheid heeft de rechten en plichten van de burger veel breder opgevat en vrijblijvender geformuleerd. Verder is men er zich van bewust dat het discours van rechten en plichten symbolisch en "declaratory" bedoeld zijn. Het gaat om het *versterken* van de burger en het in staat stellen succesvol te participeren, door ze meer bewust te maken van hun rechten en verantwoordelijkheden. Hiermee reikt de Engelse overheid nadrukkelijker de hand om de burger uit te nodigen te participeren in de samenleving, in plaats van het benadrukken van de rechten en plichten van de burger met het oog op het controleren en monitoren van de burger. Het gaat er kortom om de *manier* hoe het burgerschapsdiscours wordt gebruikt: 'symbolic' of 'enforcable'. De Engelse overheid lijkt voor het eerste te kiezen, terwijl het Nederlandse beleid in sterke mate gericht is op het afdwingen van burgerschap. Hiermee komt de spanning tussen vrije participatie van de burger en afgedwongen gehoorzaamheid aan de overheid ten volle tot uitdrukking. Samengevat wijzen de vrijblijvend en symbolisch geformuleerde waarden, de afwezige koppeling van rechten en plichten, en de geringe wens tot beheersing van de burger tot de conclusie van een liberale burgerschapsopvatting wat zijn aansluiting vindt in de Angelsaksisch liberale verzorgingsstaat.

Scholen met elkaar vergeleken

Als we de Nederlandse en Engelse scholen voor het voortgezet onderwijs met elkaar vergelijken vallen verschillende dingen op. Ten eerste valt op dat Nederlandse scholen veel uitvoeriger en breedsprakiger zijn in het benoemen van de waarden die de school voorstaat. Ook is er veel aandacht voor de sociale rol die de school speelt. Deze informatie wordt veelal doorgegeven aan de ouders van de leerling, en aan de omgeving van de school, zoals de politie. In Engeland wordt er juist meer getoetst op de vorming van de leerlingen. Het onderzoek van de onderwijsinspectie richt zich hier niet op de school of het schoolplan, maar op de ontwikkeling van de leerling zelf (Eurydice, 2005: 45). Nederlandse scholen blijken verder hun waarden vooral negatief ('niet kwetsen') en passief ('tolerant') in te vullen. Er valt op te maken dat scholen leerlingen vooral fatsoen willen bijbrengen, en hen niet zozeer motiveren om actief te participeren of zich verantwoordelijk te voelen. Nederlandse scholen sluiten hierbij vooral aan bij hun al bestaande beleid, waardoor het aandacht geven aan burgerschapsvorming vooral een nieuwe eis, en geen nieuwe taak is.

Op Engelse scholen is burgerschap in een vak gegoten, en daarom gedetailleerder verantwoord in de curricula. De onderwijsinspectie controleert scholen hier niet op het algemene beeld, maar op de inhoudelijke invulling naar de leerlingen toe. Daarom is er bij Engelse scholen minder plaats voor brede visies van leerling en maatschappij, maar is veel meer puntsgewijs aangegeven waar ze aandacht aan schenken. Net als bij Nederlandse scholen krijgt dit een liberale invulling: vaak wordt burgerschapsvorming gekoppeld aan individuele zaken als persoonlijke gezondheid en carrièrevoorbereiding. Engelse scholen lijken met name gericht op zelfontplooiing van de burger, waar iedereen voor zichzelf op kan komen. Hiermee lijkt een aansluiting te worden gemaakt met een liberale versie van de verzorgingsstaat, waarin burgers zelf in staat zijn de juiste keuzes voor zichzelf te maken, waardoor meer aan de markt kan worden overgelaten. De Nederlandse leerling lijkt ook een liberale visie mee te krijgen, alleen is dit niet het gevolg van uitgedacht beleid, maar van scholen die de ruimte die de overheid hen geeft ten volle benutten om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande gang van zaken. Hierdoor lijkt de Nederlandse leerling niet toegerust op de taak die de overheid voor hen in het verschieft heeft, terwijl de Engelse leerling dit wel duidelijk meekrijgt.

Verschillen tussen Nederland en Engeland: mogelijke verklaringen

In het voorgaande is geconcludeerd dat er duidelijke verschillen zijn waar te nemen tussen beide landen aangaande de rol die burgerschap speelt in het maatschappelijk debat. In Nederland vond het debat plaats in de sfeer van beheersing en disciplineren van de publieke ruimte, terwijl in Engeland men dit nadrukkelijk heeft willen voorkomen.

Mogelijke verklaringen hiervoor kunnen gevonden worden in drie aspecten: ten eerste de tijd waarin het burgerschapsdebat plaats heeft gevonden, ten tweede in hoeverre het burgerschapsdebat is gebruikt als instrument voor verder beleid en ten slotte de verschillen tussen beiden verzorgingsstaten.

Ten eerste is het burgerschapsdebat in Engeland eerder op gang gekomen, en heeft het al vroeg tot praktische uitwerking geleid²⁶ in een tijd waarin het klimaat minder gepolariseerd was²⁷. Mede hierdoor kan onder voorbehoud gesteld worden dat er hierdoor meer rust in het Engelse debat was, waardoor burgerschap als deugd een kans kreeg, en het uit de sfeer van handhaving en conformisme bleef.

Ten tweede: samenhangend met het politieke klimaat heeft de Nederlandse overheid bewust of onbewust burgerschap veelal als een *instrument* gezien om de burger te disciplineren en de samenleving bij elkaar en 'leefbaar' te houden. Dit heeft er toe geleid dat men doelstellingen aan het burgerschapsdebat heeft verbonden, en om deze te bereiken controlemechanismen heeft gebruikt. Hierdoor is een belangrijk deel van het burgerschapsdebat als het ware verstikt: burgers werden niet uitgenodigd om samen de publieke ruimte vorm te geven, maar werden eerder bang, terughoudend en risicoloos gemaakt. In Engeland is men er grotendeels in geslaagd om burgerschap als *doel* te blijven zien.

Een derde mogelijke verklaring ligt in het feit dat Engeland een liberale verzorgingsstaat heeft in tegenstelling tot Nederland, en er hierdoor simpelweg meer ruimte is voor de burger om burgerschap ook in de praktijk te brengen. In de corporatistische/sociaal-democratische verzorgingsstaat van Nederland zorgt de staat dermate goed voor het

²⁶ Een indicatie: het Crick Report kwam uit in 1998, en het vak Citizenship Education werd in 2002 ingevoerd. In Nederland is burgerschapsvorming pas sinds 2006 wettelijk verplicht.

²⁷ Algemeen wordt aangenomen dat de aanslagen in de Verenigde Staten van 2001 geleid hebben tot een verharding van de onderlinge verhoudingen en het politieke klimaat.

welzijn van de burgers dat de Nederlandse burger haar naastenliefde en solidariteit helemaal niet kwijt kan ('crowding out'). Hierin is echter wel een kanteling gaande: de overheid streeft naar een kleinere verzorgingsstaat, en probeert de laatste jaren als overheid actief terug te treden. Een voorbeeld hiervan is de sinds 2007 van kracht zijnde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze nieuwe manier van flexibele aanbesteding biedt mantelzorgers en vrijwilligers de kans om daadwerkelijk invulling te geven aan burgerschap.

4.6 Beantwoording van de deelvragen

In dit hoofdstuk heeft de analyse plaatsgevonden die tot doel had om, door middel van een inhoudsanalyse van documenten, te ontdekken welke burgerschapsvisies er leven bij de verschillende actoren. Er is voor elk van de vier groepen actoren geïnventariseerd welke opvattingen over burgerschap er voorkomen, en hoe dit tot uitdrukking is gekomen in beleid en praktische uitwerking. Met behulp van deze uitkomsten kunnen de deelvragen beantwoord worden zoals deze aan het begin van dit verslag zijn geformuleerd.

1. *Welke burgerschapsvisies zijn er te onderscheiden bij de Nederlandse overheid en de Engelse overheid, en hoe zijn deze te interpreteren?*

Het beleid van de Nederlandse overheid hanteert een mix aan burgerschapsconcepties. Zo wordt er een sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid gelegd, gecombineerd met neorepublikeinse waarden. Echter in de uitwerking van het beleid blijkt juist dat men de afgelopen jaren kiest voor een sterke mate van controle en handhaving. Burgers mogen bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid uitdrukkelijk niet over de schreef gaan met het oog op de gemeenschappelijke belangen als orde, veiligheid en een beheersbare samenleving. De overheid kiest met deze opvatting, ondanks haar gebruikte discours, voor een sociaal-democratische verzorgingsstaat. De staat ziet het als haar uitdrukkelijke taak de verschillen in de samenleving te beperken en 'de boel bij elkaar te houden'. Hiermee kiest de Nederlandse overheid voor een 'uitgeklede' versie van burgerschap die gericht is op een *fatsoenlijke* burger.

De Engelse overheid kiest voor een meer vrijblijvend geformuleerde visie op burgerschap. Men kiest er bewust voor om de rechten en verantwoordelijkheden van de burger niet een-op-een te koppelen. Uit de beleidsstukken blijkt dat de Engelse overheid kiest voor termen gericht op een actieve en participerende burger, maar men vertelt er duidelijk bij dat dit vooral symbolisch bedoeld is. Dit is dus precies de tegenovergestelde situatie als in Nederland: het discours is als neorepublikeins en soms zelf als communitaristisch te kenschetsen, maar in de uitwerking wordt de Engelse burger tamelijk vrij gelaten. Dit sluit ook aan bij de Engelse verzorgingsstaat dat als Angelsaksisch liberaal is te typeren. Iedereen wordt gestimuleerd om zijn of haar kansen te benutten, maar de staat ziet het niet als een kerntaak de verschillen binnen de samenleving te beteugelen.

2. *Welke burgerschapsvisies zijn er te onderscheiden op Nederlandse scholen voor het voorgezet onderwijs en de Engelse secondary schools, en hoe zijn deze te interpreteren?*

In het Nederlandse onderwijs zijn de burgerschapswaarden die genoemd worden te omschrijven als negatief en passief. De nadruk ligt op zaken als 'geen aanstoot geven', 'niet kwetsen' en 'respect hebben'. Hieruit spreekt een liberale visie, leerlingen dienen zich verantwoordelijk te *gedragen*, en niet verantwoordelijk te *voelen* of te *zijn*. Scholen zien burgerschap niet als een uitdaging, maar meer als een nieuwe eis, waardoor burgerschapsvorming nogal plichtmatig wordt gedoceerd. Deze ontwikkeling is te herleiden tot de onduidelijke mix van burgerschapsconcepties die de Nederlandse overheid zelf hanteert. Gecombineerd met het beleid van de overheid scholen niet te veel te sturen in hoe burgerschapsvorming gedoceerd moet worden, leidt dit ertoe dat burgerschapsonderwijs in Nederland niet veel toe lijkt te voegen aan het bestaande onderwijsaanbod.

In Engeland is burgerschapsvorming in een apart vak vormgegeven, waardoor de praktische uitwerking in sterke mate is uitgewerkt. Het Engelse onderwijs blijkt een liberale visie op burgerschap te hebben, zo heeft het de zelfontplooiing van leerlingen als belangrijkste doelstelling, waarbij het gaat om leerlingen het vermogen mee te geven *zelf* zicht te kunnen redden in de maatschappij. Hiermee lijkt een goede aansluiting te zijn gevonden met het beleid van de Engelse overheid wat uitgaat van een liberale verzorgingsstaat waarin iedereen in eerste instantie zelf in zijn of haar onderhoud moet voorzien.

3. In hoeverre zijn er verschillen en overeenstemmingen waar te nemen, en hoe zijn deze te interpreteren?

In het Nederlandse beleid is er discrepantie waar te nemen tussen wat men zegt, en hoe men dit uitwerkt. Het discours is er een van eigen verantwoordelijkheid nemen, en van het benadrukken dat de overheid niet alle problemen voor iedereen oplost. De uitwerking van het beleid laat echter een ander beeld zien. De overheid laat burgers helemaal niet zo vrij. Burgers worden gesanctioneerd als ze de, door de overheid aangegeven, grens van het acceptabele overschrijden. Deze manier van monitoring en controle lijkt een actieve en vrij participerende burger in de weg te staan, ondanks het gebruikte discours.

De Engelse situatie heeft een soortgelijke discrepantie tussen woord en daad niet. Hier kiest men zonder dat direct te zeggen, meer voor een liberale conceptie, en ook de uitwerking hiervan is als zodanig te omschrijven. Tevens geeft de Engelse overheid de burger meer ruimte om het burgerschap naar eigen inzicht in te vullen, en men daagt de burger hiertoe ook uit. De burger wordt, in tegenstelling tot in Nederland, duidelijk voorbereid op zijn of haar liberale burgerschapsrol, door sterk in te zetten op zelfontplooiing en carrièreontwikkeling.

De scholen in beiden landen lijken een wat liberale visie mee te geven. Bij Nederlandse scholen lijkt dit vooral te gebeuren uit praktische overwegingen (aansluiten bij bestaande praktijk), terwijl dit bij Engelse scholen het resultaat lijkt van een samenhangend beleid. Al met al lijkt er in de Engelse situatie meer open kaart te worden gespeeld, waardoor er een consistent beeld opdoemt van het algemene burgerschapsdiscours bij de overheid enerzijds, tot de praktische invulling van scholen anderzijds. Dit kan niet van Nederland gezegd worden. Daar zijn er verschillen waar te nemen tussen discours en uitwerking, zowel bij overheid als scholen, waardoor er minder uit burgerschap gehaald wordt dan

erin zit.

5. Conclusie en discussie

Door het onderzoek is er een vollediger beeld ontstaan van burgerschapsvisies in Engeland en Nederland. In het vorige hoofdstuk zijn de deelvragen beantwoord, zijn deze van een interpretatie voorzien en zijn de overeenkomsten en verschillen tussen beide landen aangegeven. In dit hoofdstuk zal het overkoepelende beeld geschetst worden. Voortbouwend op de deelvragen zal de hoofdvraag van dit verslag wordt beantwoord en er zal er reflectie plaatsvinden op het uitgevoerde onderzoek. Tot slot worden de implicaties voor bestuur en beleid aangegeven. Het gaat daarin om de gevolgen van dit beleid en de vraag of het burgerschapsbeleid als succesvol te noemen is. Tevens zullen, waar toepasselijk, als afsluiting aanbevelingen gegeven worden om burgerschap een meer passende plaats te geven in de maatschappij.

5.1 Beantwoording van de hoofdvraag

- *Welke visies op burgerschap van de Nederlandse en Engelse overheid en scholen voor het voortgezet onderwijs/secondary schools zijn er te onderscheiden, en hoe zijn deze te verklaren?*

De hoofdvraag van dit onderzoek bestond uit een inventarisatie van de heersende burgerschapsvisies bij Nederlandse en Engelse overheid en scholen. Welke concepties het nadrukkelijkst voorkwamen bij welke actor in het onderzoek is in het voorgaande hoofdstuk uitvoering in gegaan en beargumenteerd. In dit hoofdstuk volsta ik met een tabel waarin de dominante burgerschapsvisies schematisch worden weergegeven.

	Overheid	Scholen
Nederland	Communitaristisch (Liberaal)	Liberaal
Engeland	Liberaal (Neorepublikeins)	Liberaal (Neorepublikeins)

Tabel 4: Overzicht van de burgerschapsvisies bij de Nederlandse en Engelse overheid en scholen voor het voortgezet onderwijs

Het tweede deel van de hoofdvraag richt zich op de verklaring, waarvoor het theoretisch kader de bouwstenen biedt. Echter, niet alle bevindingen zijn te verklaren met behulp van deze theorie. Met name de situatie in Nederland biedt enkele, op het oog, verrassende uitkomsten en tegenstrijdigheden, waarvoor het theoretisch kader geen afdoende verklaring gegeven wordt.

In Engeland blijken overheid en secondary schools grotendeels dezelfde burgerschapsvisies te huldigen. Er blijkt een coherent beleid te bestaan, wat eind jaren '90 is ingezet in een tijd dat het politieke en publieke klimaat minder op scherp stond. Hierdoor is het Engelse burgerschapsbeleid uit de sfeer van politisering en strikte

handhaving van burgers aan de wet en andere verantwoordelijkheden gebleven, wat wellicht bevorderlijk is geweest voor het *ontwikkelen* van een burgerschapsgevoel, in plaats van het van hogere hand (lees: de staat) *poneren* van een notie van burgerschap. Engeland is er zeer goed in geslaagd een langdurig coherent en consistent beleid te ontwikkelen wat uit de greep van een rigide opvatting van burgerschap is gebleven. Juist door geen doelstellingen te formuleren bij het stimuleren om burgers meer burgerzin te laten vertonen is er voor de burger ruimte en vertrouwen gecreëerd om zelfstandig, en vrij van beheersing en zelfcontrole, invulling te kunnen geven aan een eigen notie van goed leven. Hierbij wordt een aansluiting gevonden met de (liberale) verzorgingsstaat die men voor ogen heeft.

Een gevolg van dit doordachte beleid is dat scholen een zekere mate van enthousiasme vertonen bij het invullen van burgerschapsvorming. Er is bij de Engelse overheid overeenstemming is welke kant men op wil met burgerschap, omdat burgerschap als doel op zichzelf wordt beschouwd, en niet als slechts een middel om bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Daarom is het voor scholen gemakkelijker en uitdagender om aan burgerschap een eigen draai aan te geven, ook buiten de verplichte lessen om. Engelse scholen blijven hierdoor bij het invullen van burgerschap uit de sfeer van cynisme en gemakzuchtigheid, wat een aanwijzing voor het succes van het Engelse beleid genoemd mag worden.

Op het terrein van burgerschap in Nederland valt op dat er veel licht zit tussen de woorden en de daden van de overheid enerzijds, en tussen overheid en scholen anderzijds. Hoe valt dit te verklaren? Ten eerste kijken we naar het verschil tussen het veelvuldig gebruik van de liberale term 'eigen verantwoordelijkheid' in beleidsdocumenten, en het rigide handhaven en beheersen van diezelfde eigen verantwoordelijkheid om de samenleving ordelijk, veilig en 'bij elkaar' te houden. Door het hele burgerschapsdiscours heen valt op dat de Nederlandse overheid verkeerde invullingen geeft aan kernbegrippen voor burgerschap. Zo is wordt de eigen verantwoordelijkheid van de burger niet gezien als zelfsturing, maar veelal als instrument voor de zelfcontrole, zelfdwang en zelfbeheersing van de burger. De Nederlandse burger dient een rol te vervullen in het handhaven van de beleidsdoelstellingen van de overheid, die ze niet zelf hebben mogen formuleren. Hierdoor wordt burgerschap in Nederland ontdaan van de zo noodzakelijke vrijheid, en krijgt het eerder de vorm van wat de WRR 'recombinante slavernij' noemt: de burger staat in een (nieuwe) afhankelijkheidsrelatie tot de overheid (WRR, 1992: 7). De burger is in Nederland gedwongen tot conformisme aan de gemeenschappelijke common sense, waarin burgerschap veelal gereduceerd wordt tot kleinburgerlijke opvattingen over fatsoen en sociaal gedrag. Er ontstaat op deze manier een van bovenaf gedicteerde notie van burgerschap, terwijl burgerschap in juist in de civil society moet *ontstaan*.

In het burgerschapsbeleid voor scholen heeft de overheid zich een stuk terughoudender opgesteld, scholen wordt een grote mate van autonomie gegund om naar eigen inzicht invulling te geven aan burgerschap. Echter zijn scholen onzeker over waar de overheid heen wil met burgerschap. Hierdoor vullen scholen hun burgerschapsvorming vooral risicoloos in, en zijn ze veelmeer bezig met het afvinken van aandachtspunten dan het bieden van een originele en uitdagende invulling. Doordat de overheid geen duidelijk beeld afgeeft over de toekomstige rol van burgerschap in Nederland worden scholen niet erg geënthousiasmeerd om het versterken van burgerschap als een uitdaging te zien, waardoor burgerschapsvorming op scholen helaas te veel getypeerd moet worden als plichtmatig en vrijblijvend.

5.2 Reflectie op het onderzoek

Terugkijkend op het uitgevoerde onderzoek is gebleken dat met name de situatie in Engeland goed te verklaren is met behulp van het opgestelde theoretische kader. Hier bleek er sprake van een beleid wat ook correspondeerde met de Angelsaksisch liberale verzorgingsstaat. Nederland bleek lastiger te matchen met de theorie. Dit kwam met name doordat er veel ruimte bleek te zijn tussen de burgerschapsvisie die men zegt te hebben, en de burgerschapsvisies zoals deze bleek uit de praktijk. De Nederlandse overheid gedroeg zich, kortom, niet zoals te verwachten viel vanuit het theoretisch kader.

De bestudeerde overheidsdocumenten bleken veelal een bepaalde burgerschapsvisie (al dan niet expliciet) te weerspiegelen. De gebruikte classificatie van sleutelwaarden is hierbij hoofdzakelijk als hulpmiddel gebruikt, het bleek minder nuttig om te veel te focussen op de specifieke aantallen waarin een bepaald begrip voorkwam. In plaats hiervan is er meer gekeken naar in hoeverre die kernbegrippen werden waargemaakt en in hoeverre er daadwerkelijk waarde aan werd gehecht. Deze aanpak zorgde ervoor dat de waarden die alleen omwille van sociale wenselijkheid genoemd worden, eruit gefilterd werden. Met deze insteek bleek de echte latente kern van het beleids- of schooldocument goed bloot te leggen.

Generaliseerbaarheid en verder onderzoek

De conclusies die dit onderzoek heeft opgeleverd, zijn slechts ten dele generaliseerbaar naar algemeen geldende uitspraken over het burgerschap in Nederland en Engeland. Dit komt allereerst doordat dit onderzoek slechts op beperkte schaal is uitgevoerd. De conclusies die getrokken zijn zijn helder, maar voor een verdere precisering en bijvoorbeeld een onderzoek in hoeverre burgerschapsvisies van de overheid die van de scholen dicteren, is een grootschaliger onderzoek noodzakelijk.

Verder is terughoudendheid op zijn plaats wat betreft generaliseerbaarheid over tijd. Ten eerste omdat het terrein van burgerschapsvorming relatief nieuw en onontgonnen is en nog steeds onderdeel van publiek debat, en ten tweede omdat burgerschapsvorming op scholen nog in de steigers staat. Hierdoor moet men zeer voorzichtig zijn met uitspraken over de *effectiviteit* van burgerschapsvorming op scholen, (zo niet zich onthouden van zulke uitspraken) omdat burgerschap gaat over een zoektocht naar een collectieve versie van 'goed leven', en dus zeer lastig meetbaar te maken is. Verder worden de resultaten van burgerschapsvorming in het onderwijs pas goed zichtbaar als de huidige generatie leerlingen is opgegroeid tot volwassen burgers. Echter, de structuur en de inhoud van burgerschap en burgerschapsvorming kunnen wel worden onderzocht, en dit onderzoek heeft hiertoe een poging gedaan.

5.3 Implicaties voor bestuur en beleid

De recente aandacht voor burgerschap past in het beeld van een terugtrekkende overheid die meer bevoegdheden overlaat aan individuele burgers, de markt en de civil society. Met deze ontwikkeling in het achterhoofd is de beslissing genomen dat kinderen al vroeg

moeten leren te participeren en bij te dragen aan de publieke besluitvorming. Het onderwijs is bij uitstek het middel om (toekomstige) burgers op die taak voor te bereiden, en de staat dient hiervoor de randvoorwaarden zodanig in te vullen, dat scholen hieraan een betekenisvolle invulling aan kunnen geven. Het onderzoek heeft laten zien dat school en staat dit op verschillende wijze proberen te doen. In deze afsluitende paragraaf zal hierover een discussie plaatsvinden, en zullen enkele aanbevelingen gegeven worden om burgerschap een plek te geven die het verdient.

Naar een beter begrip van burgerschap

Het is van belang het begrip burgerschap van een zo juist mogelijke betekenis te voorzien. In het onderzoek zijn enkele valkuilen ontdekt die ervoor zorgen dat staat en burger iets anders onder burgerschap zijn gaan verstaan, dan wat er eigenlijk mee bedoeld wordt. Een van die valkuilen is vooral in Nederland geconstateerd, namelijk het te strikt willen handhaven van de verantwoordelijkheden van de burger. Hierbij wordt burgerschap gevangen in een web van regeltjes, wat juist het zo gepredikte nemen van eigen verantwoordelijkheid in de weg staat. Bovendien leidt het inperken van burgerschap tot wetten en regels ertoe dat er een tweedeling in burgers wordt gemaakt: gewone burgers en 'risicoburgers'. Zo wordt burgerschap gereduceerd tot fatsoenlijk gedrag: 'goed burgerschap'. De staat overschrijdt met het stimuleren van goed burgerschap de grens tussen het rechtvaardige en het goede, waarbij het laatste een zaak is van individuele keuze waar de overheid zich buiten moet houden (Van Gunsteren, 2009: 46). Tevens is dit gedrag niet in overeenstemming met het neoliberale eigen verantwoordelijkheidsdenken: de burger mag alleen zijn eigen verantwoordelijkheid praktiseren als het in overeenstemming is met de denkbeelden van de overheid. Van vrijheid is hier geen sprake, vrijheid is alleen wat waard als het wat kost. Door deze ontwikkelingen dreigt burgerschap haar betekenis te verliezen.

Aanbevelingen

Het is van groot belang dat de overheid durft terug te treden om zo burgers daadwerkelijk de kans te geven om hun eigen verantwoordelijkheid te praktiseren. Als de overheid haar burgers simpelweg meer ruimte geeft, zijn zij eerder geneigd om vanuit zichzelf verantwoordelijk te worden; het vertrouwen in de professionaliteit van mensen leidt ertoe dat mensen hun eigen verantwoordelijkheid weer terugkrijgen. Deze aanpak zal meer effect te sorteren dan het dwingen van de burger tot eigen verantwoordelijkheid, waardoor het eigen verantwoordelijkheidsbesef van mensen juist wordt verstikt. Als bovendien de overheid haar burgers durft aan te spreken dat ze naast het najagen van private goederen, ook voor een gezamenlijke zoektocht naar het publieke goed staan, kan burgerschap nieuwe kansen scheppen voor de samenleving en haar leden. Kortom: de overheid moet zelf het goede voorbeeld geven en het moet de burger proberen te enthousiasmeren. Dat kan alleen als burgers in de civil society ook werkelijk de ruimte krijgen om burgerschap te definiëren. Hierdoor wordt burgerschap uit de sfeer van cynisme en vrijblijvendheid gehaald, en krijgt het de betekenis die het verdient.

*Tell me and I will forget,
Show me and I may remember,
Involve me and I will understand.*
– Confucius, 450 B.C. –

Geraadpleegde literatuur

Babbie, E. (2004). *The practice of social research*. Belmont: Thomson/Wadsworth

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Jaarboek onderwijs in cijfers*.

<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/ED15A0FB-33E5-4020-8DCC-AD88327C2C9E/0/2009f162pub.pdf>

Culpitt, I. (1992). *Welfare and Citizenship – Beyond the Crisis of the Welfare State?* London: Sage

Dekker, P. en Hart, J. de, (2002). Burgers over burgerschap. In: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.), *Modern burgerschap – het sociale debat deel 6* (pp 21-35). Den Haag: Elsevier

Denters, S.A.H. (1991) De politieke economie van constitutionele vraagstukken. In: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie* (pp. 129-147). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink

Department for children, schools and families (2007). *The Children's Plan – Building brighter futures*. http://www.dcsf.gov.uk/childrensplan/downloads/The_Childrens_Plan.pdf

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press

Etzioni, A. (2003). Communitarism. In: Christensen, K. en Levinson, D. (Ed.), *Encyclopedia of Community: From the Village to the Virtual World* (pp. 224-228). Sage Publications

Eurydice (2005). *Citizenship Education at School in Europe*. Brussel: Eurydice European Unit

Fenger, H.J.M. (2003). Over implementatie en beleidsveranderingen. In: *Klassieke studies in de bestuurskunde* (19). http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2003_5,12,3,3

Graaf, H. van de, en Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek – Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Gunsteren, H. van, (2009). Burgerschap in Nederland 1992-2008: voortschrijdend inzicht? In: *Beleid en Maatschappij* 36-1, 40-49

House of Commons Education and Skills Committee (2007), HC 147. *Citizenship Education*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmeduski/147/147.pdf>

Houdt, F. van, en Schinkel, W. (2009). Aspecten van burgerschap. In: *Beleid en Maatschappij* 36-1, 50-59

Inspectie van het Onderwijs (2006a). *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*, <http://www.minocw.nl/documenten/27850a.pdf>

Inspectie van het Onderwijs (2006b). *Toezicht op burgerschap en integratie*, http://www.onderwijsinspectie.nl/Documents/pdf/toezicht_burgerschap_integratie

Kivisto, P. (1998). *Key ideas in sociology*. Thousand Oaks: Pine Forge Press

- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-political Governance. In: Jon Pierre (ed.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 138-164). Oxford: Oxford University Press
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship, social class and other and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press
- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de governance theorie. In: *Beleid en Management* 26-1, 2-12
- Meehan, E. (1993). *Citizenship and the European Community*. London: SAGE Publications
- Ministerie van OCW (2004a). *Koers Primair Onderwijs – Ruimte voor de school*. <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2004-doc-28790a.pdf>
- Ministerie van OCW (2004b). *Koers Voortgezet Onderwijs – De leerling geboeid, de school ontketend*. <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2004-doc-28790c.pdf>
- Ministerie van OCW (2005), 22126. *Wetswijziging en Memorie van Toelichting*
- Ministry of Justice (2009). *Rights and Responsibilities: developing our constitutional framework* (Green Paper). <http://www.justice.gov.uk/rights-responsibilities.pdf>
- National Foundation for Educational Research (2009). *Embedding Citizenship Education in Secondary Schools in England (2002-08)*. <http://publications.dcsf.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-RR172.pdf>
- Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (2007). *The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2006/2007* <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0607/hc10/1002/1002.pdf>
- O'Leary, S. (1996). *The Evolving Concept of Community Citizenship – From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*. Den Haag: Kluwer
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap – Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*. Den Haag: Drukkerij Artoos
- Osborne, D. en Gaebler, T (1992). *Reinventing Government, how the Entrepreneurial State is transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books USA Inc.
- Pierre, J. en Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Palgrave
- Qualifications and Curriculum Authority (1998). *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools*. http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-0930108-130039//08.AFR_ANEXO_B_Citizenship_Advisory_Group_1998.pdf
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders – sturen op verantwoordelijkheid*, advies 24. Den Haag: Sdu Uitgevers

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). *Verschil maken – eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, advies 38. Amsterdam: Uitgeverij SWP

Rapley, T. (2007). *Doing Conversation, Discourse and Document Analysis*. London: SAGE Publications Ltd.

Shaw, M. en Martin, I. (2000) Community Work, Citizenship and Democracy: Re-Making the Connections. In: *Community Development Journal Vol. 35-4*, 401-413

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2005-678). Wet van 9 december 2005, houdende opnemng in de Wet [...] van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. 's- Gravenhage: Sdu Uitgevers

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2006-36). Inwerkingtreding van de Wet van 9 december 2005 (2005-678) aangaande integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers

Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). *Zekere banden*. Den Haag: SCP

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001-2002), 28000-VIII. Motie van Barth et al. (59) inzake stimuleren van actief burgerschap in het onderwijs, ingediend op 29 september 2001

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001-2002), 28000-VIII. Motie van Rabbae et al. (63) inzake intercultureel onderwijs, ingediend op 29 september 2001

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003-2004), 29362-1. Kabinetsvisie *Andere overheid*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003-2004), 29454-2. *Publieke moraal. Kabinetsreactie WRR-rapport Waarden, normen en de last van het gedrag*

Weber, R.P. (1990). *Basic Content Analysis*. Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Science, 07-049. Newbury Park, CA: Sage

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992). *Eigentijds burgerschap*. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren. 's Gravenhage: Sdu uitgeverij

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Geraadpleegde schoolplannen en curricula

Nederland:

Openbaar:

- Van der Capellen, Zwolle
- Marcanti, Amsterdam

Katholiek:

- Markland, Oudenbosch
- Rythovius, Eersel

Protestant-christelijk:

- Melancton, Rotterdam
- Christelijk Lyceum Zeist, Zeist

Algemeen bijzonder:

- Heemlanden, Houten
- Zernike, Groningen

Engeland:

Maintained schools:

- Astley Cooper, Hemel Hempstead (Hertfordshire)
- Billericay, Billericay (Essex)
- Boroughbridge, York (North Yorkshire)
- Christopher White, Worcester (Worcestershire)
- Gillingham, Gillingham (Dorset)

Faith schools:

- Barlow, East Didsbury (Manchester)
- Sacred Heart, London
- St. George's, Harpenden (Hertfordshire)

Bijlage 1: Classificatietabel

Liberaal	Neorepublikeins	Communitaristisch
eigen verantwoordelijkheid	pluriformiteit	gemeenschap
vrijheid	deelname	samen
recht (hebben op)	meedoen	identiteit
individueel	naast elkaar	gedeeld
respect	tolerant	gebonden
kansen	deugden	gelijkwaardig
civieljuridisch*	verscheidenheid	empathie/mededogen
	sociale verbanden	sociaal verband
	actief	loyaal
	politiek*	sociaal-economisch*
	verantwoordelijk <i>gedragen</i>	betrokken
	studentmedezeggenschap	verantwoordelijk <i>voelen</i>
		liefdadigheid
		solidariteit

Tabel 5: Classificatieschema van de verschillende burgerschapsconcepties

* het gaat er hierbij om het gebruikte discours; is het taalgebruik juridisch, politiek of sociaal-economisch te duiden

Bijlage 2: Toezichtkader Onderwijsinspectie

Aandachtspunten bij de indicator 'kwaliteitszorg'

1. **Visie en planmatigheid:** De school heeft een visie op burgerschap en integratie, en geeft daar planmatig invulling aan. • De school heeft een visie op de bijdrage die ze wil leveren aan bevordering van burgerschap en de integratie van de leerlingen in de samenleving. • De school stelt, in het verlengde van die visie, doelen. • De school geeft planmatig invulling aan die visie en de realisering van de doelen waarin de visie is uitgewerkt.
2. **Verantwoording:** De school verantwoordt deze visie en de wijze waarop ze daar invulling aan geeft. • De school verantwoordt deze visie en de daarvan afgeleide onderwijsdoelen waarmee ze invulling geeft aan de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie.
3. **Resultaten:** De school evalueert of de voor burgerschap en integratie beoogde doelen worden gerealiseerd. • De school heeft inzicht in de vorderingen van leerlingen, en/of • de school heeft inzicht in de mate waarin ze haar doelen realiseert.
4. **Risico's:** De school stemt het aanbod mede af op risico's en ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen rond burgerschap en integratie. • De school heeft inzicht in de aan burgerschap en integratie gerelateerde opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen, en in de sociale context waarin de school in dit verband moet functioneren, met inbegrip van het voorkomen van intolerantie, extremistische ideeën, discriminatie en dergelijke... • ... én de school speelt daar bij de invulling van het onderwijs zonodig op in.

Aandachtspunten bij de indicator 'onderwijsaanbod'

5. **Competenties:** De school schenkt aandacht aan bevordering van sociale competenties. • De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de bevordering van sociale competenties.
6. **Openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is:** De school schenkt aandacht aan de samenleving en de diversiteit daarin, en bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving. • De school vertoont een open en actieve opstelling naar de lokale en/of regionale omgeving en de samenleving, en brengt leerlingen daarmee in contact, ook voor wat betreft de diversiteit in de achtergrond van leeftijdgenoten, en de verscheidenheid aan godsdiensten, etniciteiten en culturen, opvattingen, leefwijzen en gewoonten. • De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op het aanbrengen van competenties die bijdragen aan deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving; de school bevordert tevens de actieve deelname van leerlingen aan de samenleving.
7. **Basiswaarden en democratische rechtsstaat:** De school bevordert basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat. • Het onderwijs van de school is niet in strijd met basiswaarden en corrigeert uitingen van leerlingen die daarmee in strijd zijn op systematische wijze. • De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de

overdracht van basiswaarden. • De school heeft een structureel aanbod dat zich richt op de overdracht van kennis, houdingen en vaardigheden die nodig zijn om als burger in een democratische rechtsstaat te participeren, met inbegrip van kennis over de hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting. • De school bevordert dat leerlingen basiswaarden en de beginselen van een democratische samenlevingsvorm toepassen.

8. **School als 'oefenplaats'**: De school brengt burgerschap en integratie ook zelf in de praktijk. • De school biedt een leer- en werkomgeving waarin burgerschap en integratie zichtbaar zijn, brengt die zelf in de praktijk en biedt leerlingen mogelijkheden om daarmee te oefenen.

(Inspectie van het Onderwijs (2006). *Toezicht op burgerschap en integratie*: 7-9)

Bijlage 3: Citizenship Education in het National Curriculum

Three key strands

1. **Knowledge and understanding about becoming informed citizens:** legal issues, understanding of differences, parliament and democracy, the world as global community.
2. **Developing skills of enquiry and communication:** think about political, spiritual, moral, social and cultural issues, problems and events by analysing its information and its sources; learning to take part in discussions and debates.
3. **Developing skills of participation and responsible action:** negotiating, deciding and taking part responsibly in school or community activities; reflecting on the process of participation.

Three key aptitudes and behaviours

4. **Social and moral responsibility:** learning self-confidence and socially and morally responsible behaviour both in and beyond the classroom, both towards those in authority and each other.
5. **Community involvement:** learning about and becoming helpfully involved in the life and concerns of their communities, including learning through community involvement and service.
6. **Political literacy:** learning about the institutions, problems and practices of our democracy, and how to make themselves effective in the life of the nation, locally, regionally and nationally through skills and values as well as knowledge.

(House of Commons, Education and Skills Committee (2007). *Citizenship Education*: 7)