

Burgerschap in beeld

De relatie tussen de politieke herwaardering van burgerschap gedurende de periode 1990-2006 en de wettelijke verplichtingstelling in 2006 van aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs

Masterscriptie

Godsdienst/levensbeschouwing: educatie en communicatie

Door: Niels Visscher – 3237494

Eerste lezer: Prof.dr. C. Bakker

Tweede lezer: dr. L.M. van Liere

11-04-2015

Inhoudsopgave

Inleiding

| | |
|--|------|
| Probleemstelling en onderzoeksvraag | p. 4 |
| Methode van onderzoek | p. 5 |

Hoofdstuk 1: Burgerschap belicht

De historische en theoretische achtergrond van het begrip "burgerschap"

| | |
|--|-------|
| 1.1 Begripsverkenning | p. 7 |
| 1.2 Definitie van burgerschap | p. 9 |
| 1.3 Aspecten van burgerschap | p. 11 |
| 1.3.1 Status | p. 11 |
| 1.3.2 Rechten | p. 13 |
| 1.3.3 Plichten | p. 14 |
| 1.3.4 Identiteit | p. 15 |
| 1.4 Burgerschapsvorming: de relatie tussen burgerschap en onderwijs | p. 16 |

Hoofdstuk 2: Burgerschap in beeld

De ervaring van politieke interesse in het begrip "burgerschap" gedurende de periode 1990-2006

| | |
|---|-------|
| 2.1 Burgerschap als motor van de integratie | p. 19 |
| 2.1.1 Nederland als immigratieland | p. 19 |
| 2.1.2 Minderhedenbeleid: burgerschap buiten beeld | p. 20 |
| 2.1.3 Burgerschap en de opkomst van het integratiebeleid | p. 22 |
| 2.1.4 Burgerschap en de malaise van het multiculturalisme | p. 23 |
| 2.1.5 Burgerschap als vorm van wederzijdse betrokkenheid | p. 25 |
| 2.2 Burgerschap als maatschappelijk bindmiddel | p. 26 |
| 2.2.1 Het gevoel van onbehagen | p. 26 |
| 2.2.2 Het normen en waardendebat | p. 28 |
| 2.2.3 Welke normen, welke waarden en wat te doen? | p. 29 |
| 2.2.4 Kabinetsreactie: daden rondom burgerschap | p. 32 |
| 2.3 Analyse van de motieven | p. 34 |

Hoofdstuk 3: De herwaardering van burgerschapsvorming

Het hoe en waarom van de wettelijke verplichtstelling in 2006 van aandacht voor burgerschapsvorming

| | |
|--|-------|
| 3.1 Burgerschapsvorming op de politieke agenda | p. 36 |
| 3.1.1 De agendering van burgerschapsvorming | p. 37 |
| 3.1.2 Van agendering naar advies | p. 40 |
| 3.1.3 De minister aan het woord | p. 42 |
| 3.2 Burgerschapsvorming in de wet | p. 44 |
| 3.2.1 Het wetsvoorstel van de Tweede Kamerleden | p. 45 |
| 3.2.2 Het wetsvoorstel van de minister | p. 46 |
| 3.2.2 De behandelingen van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer | p. 48 |
| 3.2.3 Het uiteindelijke wetsvoorstel | p. 50 |
| 3.3 Analyse van de motieven | p. 51 |

Hoofdstuk 4: Op de keper beschouwd

De onderzoeksvraag beantwoord

| | |
|---|-------|
| 4.1 Vergelijking van de motieven | p. 54 |
| 4.2 Eindoordeel | p. 56 |

| | |
|---------------------|-------|
| Conclusie | p. 57 |
| Bibliografie | p. 58 |
| Summary | p. 61 |

Inleiding

‘Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.’¹ Deze fraaie zin is vermoedelijk een van de bekendste frasen uit de Nederlandse Grondwet. Het maakt duidelijk dat aan onderwijs zoveel waarde wordt gehecht, dat het de taak is van de regering om erop toe te zien dat de kwaliteit ervan in orde is en blijft. Onderwijs neemt dan ook een centrale plaats in in de hedendaagse samenleving. Van jongeren wordt verwacht dat zij een groot deel van hun jeugd in de schoolbanken doorbrengen. Van de lagere school gaan zij naar de middelbare school, om vervolgens ook nog een vervolgopleiding te kiezen. Wie er geen genoeg van kan krijgen, kan zelfs nog doorstromen naar het hoger onderwijs. Er is veel mogelijk, maar waarom eigenlijk? Om welke reden, of met welk doel, brengen jongeren zoveel tijd door in het onderwijs? Op deze vraag zijn verschillende antwoorden mogelijk. Volgens R. Bronneman-Helmers en E. Zeijl, twee aan het SCP verbonden onderzoekers, is het gebruikelijk om een onderscheid te maken tussen de kwalificerende, differentiërende en socialiserende rol van het onderwijs.² Kwalificatie verwijst naar het bijbrengen van de kennis, vaardigheden en attitudes die jongeren nodig zullen hebben om zich later zelfstandig te kunnen redden in de samenleving. Differentiatie verwijst naar het selectieproces dat plaatsvindt op scholen en dat als doel heeft om jongeren op het niveau te brengen dat past bij hun capaciteiten. Socialisatie verwijst afsluitend naar het stimuleren van de sociale vaardigheden van jongeren, en het aanleren van de ‘min of meer algemene normen en waarden die deelname aan de samenleving vergemakkelijken.’³

Van de zojuist genoemde doelen zal kwalificatie de meeste mensen toch zeker het bekendst voorkomen, zeker in relatie tot de arbeidsmarkt. In de ogen van velen is het voornaamste doel van het onderwijs immers om jongeren de kennis en vaardigheden bij te brengen, die zij later nodig zullen hebben om een goede baan te krijgen. Zonder diploma geen werk, en zonder werk geen brood – de gedachtegang is simpel en begrijpelijk. Dat wat voor de enkeling geldt, geldt ook voor velen. Het hoeft daarom niet te verbazen dat de bijdrage die het onderwijs zou kunnen leveren aan de arbeidsmarkt lange tijd op veel aandacht kon rekenen binnen de politiek. De dominante gedachte onder politici was dat goed onderwijs en een gezonde economie hand in hand gingen, als ware kameraden. Zolang het onderwijs goed voor de arbeidsmarkt gekwalificeerde mensen bleef afleveren, zou de economie blijven bloeien. Het klonk mooi. Toch was het niet al goud wat blonk. Na langere tijd vooral aandacht te hebben besteed aan de bijdrage die het onderwijs moest leveren aan de arbeidsmarkt, vond in het vorige decennium ook een opleving plaats van interesse in de bijdrage die het onderwijs zou kunnen leveren aan de samenleving. De socialiserende rol ervan kwam in beeld.⁴ Deze ontwikkeling sloot aan bij de bredere politieke en maatschappelijke discussie over de vraag of de samenleving zich wel in de goede richting aan het ontwikkelen was. In de decennia ervoor hadden de Nederlanders weliswaar een ongekennde mate aan individuele vrijheid verkregen, maar deze vrijheid leek meer en meer gepaard te gaan met een teloorgang van de sociale cohesie van de samenleving.

¹ ‘Artikel 23’ van de Grondwet is te vinden op:

http://www.parlement.com/id/vhnnmt7jesyv/hoofdstuk_1_grondwet_volledige_tekst. (geraadpleegd op: 02-03-2015).

² R. Bronneman-Helmers & E. Zeijl, ‘Burgerschapsvorming in het onderwijs’, in: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart (red.), *Betrouwbare betrokkenheid. Studies in sociale cohesie, Sociaal en Cultureel Rapport* (Den Haag: SCP, 2008), pp. 173-174.

³ *Ibid.*, p. 174.

⁴ *Ibid.*

Er klonk een roep om het herstel van de sociale cohesie, en die roep ging aan het onderwijs bepaald niet voorbij. In de politieke discussies over de manier waarop de sociale cohesie van de samenleving versterkt kon worden, speelde het onderwijs zelfs een centrale rol. Hoewel politici waarschuwden dat het onderwijs geen panacee was voor alle maatschappelijke problemen, werd er desalniettemin veel van verwacht. Jongeren zouden bijvoorbeeld op school moeten leren hoe zij op een goede manier met elkaar om konden gaan; ook zouden zij moeten worden gestimuleerd om zich betrokken te tonen bij de samenleving. Het werd eveneens van belang geacht dat jongeren kennis zouden nemen van hoe de voornaamste politieke en maatschappelijke instituties in elkaar zaten. Dit alles maakt duidelijk dat het onderwijs volgens de politici dienstbaar zou moeten zijn aan de samenleving. Het zou de jongeren zodanig moeten kwalificeren en socialiseren, dat zij zouden leren wat het is om een goede burger te zijn.⁵ Om aan deze eis te kunnen voldoen, zou er in het onderwijs voldoende aandacht en ruimte moeten zijn voor burgerschapsvorming. Na lange tijd weinig interesse te hebben getoond in dit onderwerp, werd het belang van aandacht voor burgerschapsvorming aan het begin van het nieuwe millennium daarom niet alleen uitgebreid besproken in de politiek, maar kwam men er zelfs toe om het wettelijk te verplichten. Sinds 1 februari 2006 zijn scholen in alle sectoren van het onderwijs dan ook verplicht om serieus aandacht te besteden aan dit onderwerp.

Probleemstelling en onderzoeksvraag

Alle aandacht voor burgerschapsvorming roept de vraag op wat aan de opleving van interesse in dit onderwerp ten grondslag lag. Wat bracht politici ertoe om zich met burgerschapsvorming bezig te gaan houden? Het is een boeiende vraag. Deze vraag wordt nog interessanter, omdat de opleving van burgerschapsvorming vooraf werd gegaan door een opleving van politieke interesse in burgerschap. Het lijkt voor de hand te liggen dat er sprake was van een verband tussen de opleving van interesse in de beide begrippen. Burgerschap geeft de bezitter ervan namelijk niet alleen een bijzondere status, als zijnde een officieel erkende inwoner van een bepaald land, maar stelt ook bepaalde inhoudelijke eisen aan hem of haar. Iedere burger moet de kennis en vaardigheden en attitudes bezitten, die benodigd zijn om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan de gemeenschap. Er worden dus bepaalde kwalificaties aan het burgerschap gesteld. Omdat burgerschap staat voor het actief deelnemen aan een gemeenschap, spelen sociale vaardigheden ook een zeer grote rol. Burgerschap vraagt om kwalificatie en socialisatie. Aangezien mensen bij de geboorte nog niet voldoen aan die vereisten, zal hier aandacht voor moeten zijn in de opvoeding. Zij dienen de voor het burgerschap benodigde vorming te ontvangen. Op het moment dat de interesse in burgerschap toeneemt, is het daarom waarschijnlijk dat de interesse in burgerschapsvorming eveneens toeneemt. Dat men zich tot het onderwijs keert is niet vreemd, omdat in de meeste moderne landen alle inwoners gedurende hun jeugd daar verplicht aan deel moeten nemen. Het is de grootste gemene deler die zij hebben.

Op basis van de bovenstaande redenering lijkt het bijna vanzelfsprekend te zijn dat aandacht voor burgerschap gepaard gaat met aandacht voor burgerschapsvorming. Hoewel er vanuit theoretisch oogpunt zeker iets voor deze redenering te zeggen valt, moet ervoor worden gewaakt om er te snel allerlei conclusies uit te willen trekken. De geschiedenis is zoals zij is, en men kan er niet zomaar algemene wetten uit deduceren, noch kan men ze eraan opleggen. Of er in de praktijk daadwerkelijk sprake was van een verband tussen de opleving van politieke interesse in burgerschap en de opleving van aandacht voor burgerschapsvorming zal derhalve moeten blijken uit de bestudering van de geschiedenis zelf. We hebben, zogezegd, een vermoeden dat de aandacht voor het een leidde tot aan-

⁵ Aangezien burgerschapsvorming zich richt op alle schoolgaande jongeren is de differentiërende rol van het onderwijs in dit proces van minder groot belang. Wij zullen deze rol in het vervolg buiten beschouwing laten.

dacht voor het ander, en zullen ook onderbouwen waarom we dat hebben, maar kunnen enkel door middel van een historisch onderzoek vaststellen of dat vermoeden klopt. Om te ontdekken of er een verband bestaat tussen de voornoemde zaken, zullen we ons in deze scriptie bezig gaan houden met de volgende onderzoeksvraag: *Bestaat er een verband tussen de ervaring van politieke interesse in het begrip “burgerschap” gedurende de periode 1990-2006 en het politieke proces dat in 2006 leidde tot de wettelijke verplichtstelling van aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs?*

Methode van onderzoek

Om de onderzoeksvraag die aan deze scriptie ten grondslag ligt te kunnen beantwoorden, zullen een aantal stappen ondernomen moeten worden. In de onderzoeksvraag wordt niet alleen gesproken over de begrippen “burgerschap” en “burgerschapsvorming”, maar wordt er ook vanuit gegaan dat er een verband bestaat, of op zijn minst kan bestaan, tussen beiden. Om deze stelling in theoretisch opzicht te kunnen onderbouwen, zal allereerst stil moeten worden gestaan bij de vraag wat burgerschap eigenlijk betekent, en welke deelaspecten dit begrip kent. Daarnaast zal er moeten worden nagedacht over de relatie van dit begrip tot burgerschapsvorming. Door gebruik te maken van een korte historische en theoretische reflectie zullen we ontdekken dat aandacht voor burgerschap bijna altijd gepaard gaat met aandacht voor burgerschapsvorming. Dit komt doordat mensen niet als goede burgers worden geboren, maar daartoe gevormd moeten worden door middel van opvoeding en onderwijs. Dit inzicht zal ons helpen bij ons verdere onderzoek. Het maakt duidelijk dat wij de onderzoeksvraag moeten opsplitsen in twee delen, namelijk de vraag welke aandacht er was voor burgerschap en de vraag welke aandacht er was voor burgerschapsvorming. Door de bevindingen uit het onderzoek naar deze vragen te vergelijken, kunnen we de onderzoeksvraag beantwoorden.

In de eerste plaats zullen we dus stilstaan bij de ervaring van politieke interesse in het begrip “burgerschap”. Hierbij zijn we geïnteresseerd in twee aspecten. In de meest algemene zin willen we achterhalen welke rol burgerschap speelde in het overheidsbeleid gedurende de periode 1990-2006. Het streven is om deze rol - of zoals zal blijken, rollen - in kaart te brengen. Meer specifiek is ons streven om te achterhalen welke motieven ten grondslag lagen aan het regeringsbeleid omtrent burgerschap. Onder motieven verstaan wij de beweegredenen of drijfveren van de beleidsmakers om burgerschap een belangrijke plaats te geven binnen dat beleid.⁶ Nu is het voor ons natuurlijk niet mogelijk om de persoonlijke motieven van de beleidsmakers te achterhalen. Wat echter wel mogelijk is, is om de door hen geraadpleegde en gepubliceerde advies- en beleidsdocumenten door te nemen, en te kijken naar de argumenten die werden gegeven om burgerschap een plaats te geven binnen het beleid. Wat werd er met dat streven precies beoogd? Wat de bronnen betreft, zullen we een selectie moeten maken. Gezien de omvang van deze scriptie hebben we ons beperkt tot de publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de publicaties van de regering zelf. Met regeringspublicaties bedoelen wij publicaties zoals regeerakkoorden en beleidsreacties van ministers. De reden dat wij de publicaties van het WRR in ons onderzoek betrekken is omdat het WRR een belangrijke rol heeft gespeeld in het op de politieke agenda zetten van burgerschap.

Nadat verhelderd is hoe de herwaardering van burgerschap verliep, en welke motieven aan dat proces ten grondslag lagen, zullen we ons richten op het proces van de herwaardering van burgerschapsvorming. Net als bij burgerschap het geval was, is het streven om het proces dat uiteindelijk resulteerde in een wettelijke verplichtstelling tot aandacht voor dit onderwerp in beeld te brengen. Naast dit algemene doel is ons specifieke doel om te ontdekken welke motieven ten grondslag

⁶ Deze definitie van ‘motivatie’ komt uit de Van Dale, zie ook: <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=motivatie&lang=nn#.VPVrPPmG9qU> (geraadpleegd op 03-03-2015).

lagen aan de herwaardering van burgerschapsvorming. Welke argumenten werden er gebruikt om te bepleiten dat dit niet alleen een belangrijk onderwerp was, maar dat aandacht voor burgerschapsvorming zelfs verplicht moest worden gesteld voor het onderwijs? Naast de relevante regeringspublicaties zullen we onze aandacht ook richten op een aantal publicaties van de Onderwijsraad. Deze raad heeft namelijk niet alleen een belangrijke rol gespeeld in het agenderen van burgerschapsvorming, maar ook in het vormgeven van het denken over dit onderwerp. Zowel in het geval van ons onderzoek naar burgerschap als naar burgerschapsvorming zijn we de bronnen voornamelijk op het spoor gekomen door de interne verwijzingen uit de documenten zelf te volgen.⁷ Op het moment dat in een bepaald document een ander document werd genoemd, hebben wij dat document erop nageslagen. Hierbij geldt evenwel dat we ons beperkt hebben tot de publicaties die een duidelijke impact hebben gehad op het regeringsbeleid. Gezien de omvang van de scriptie was dit noodzakelijk.

Wanneer we de benodigde stappen hebben genomen, kunnen we ons richten op de beantwoording van de onderzoeksvraag. Dit zullen we doen door de motieven die wij hebben achterhaald te vergelijken. Is er sprake van een overeenkomst of wijken de motieven juist erg af? Op het moment dat de motieven die ten grondslag lagen aan de opleving van politieke interesse in burgerschap en burgerschapsvorming overeenkomen, beschouwen wij de onderzoeksvraag als bevestigd. Aangezien er een groot aantal stappen ondernomen zullen moeten worden, voordat we aan de beantwoording van de onderzoeksvraag kunnen toekomen, zullen wij voor de lezer alle relevante vragen nog een keer op een rijtje zetten. Iedere deelvraag staat gelijk aan een hoofdstuk uit deze scriptie.

Onderzoeksvraag:

- Bestaat er een verband tussen de opleving van politieke interesse in het begrip “burgerschap” gedurende de periode 1990-2006 en het politieke proces dat in 2006 leidde tot de wettelijke verplichtstelling van aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs?

Deelvragen:

- Wat is burgerschap, welke verschillende deelaspecten kent dit begrip en in welke relatie staat het tot burgerschapsvorming?
- Welke rol speelde het begrip “burgerschap” in het regeringsbeleid gedurende de periode 1990-2006? Welke motieven lagen aan dat beleid ten grondslag?
- Hoe verliep het politieke proces, dat in 2006 leidde tot de wettelijke verplichtstelling van aandacht voor burgerschapsvorming? Welke motieven lagen aan die verplichtstelling ten grondslag?
- Zijn er overeenkomsten tussen de motieven om burgerschap een prominente rol te geven in het regeringsbeleid en de motieven die ten grondslag lagen aan de wettelijke verplichtstelling tot aandacht voor burgerschapsvorming?

⁷ Voor zover secundaire literatuur geraadpleegd is, kan men de verwijzingen hiernaar vinden in de voetnoten.

Hoofdstuk I

Burgerschap belicht

De historische en theoretische achtergrond van het begrip “burgerschap”

Burgerschap staat vandaag de dag wederom volop in de schijnwerpers. De recente opleving van interesse in dit begrip is niet uit de lucht komen vallen, maar staat in een langere traditie van denken over politiek en gemeenschap. Om de recente ontwikkelingen met betrekking tot burgerschap goed te kunnen begrijpen, is het belangrijk om dit begrip allereerst in een bredere historische en theoretische context te plaatsen. Door stil te staan bij de historische ontwikkeling van het denken over burgerschap wordt duidelijk dat het een bijzonder begrip is, met een lange voorgeschiedenis. Deze geschiedenis zullen wij bondig behandelen met behulp van een korte begripsverkenning. Hieruit zal blijken dat het begrip “burgerschap” door de eeuwen heen veel verschillende dingen voor veel verschillende mensen heeft betekend; een gegeven dat de vraag oproept of achter deze diversiteit nog wel enige samenhang te ontdekken is. Waar staat burgerschap eigenlijk voor? In het tweede deel van dit hoofdstuk zullen we ingaan op deze vraag. Dit door op zoek te gaan naar een geschikte definitie van burgerschap. Daarnaast zullen we de verschillende aspecten ervan nader bestuderen. Het hoofdstuk wordt besloten met aandacht voor de relatie tussen burgerschap en burgerschapsvorming.

1.1 Begripsverkenning

Het denken over burgerschap is zo oud als de weg naar Rome, en in zekere zin zelfs nog ouder. Wie op zoek gaat naar de oorsprong van het begrip “burgerschap” komt namelijk uit bij de Griekse en Romeinse stadstaten van de Klassieke Oudheid. In deze stadstaten was het dat voor het eerst uitgebreid werd nagedacht over de vraag wat de inwoners van zulke steden samenbond. Het antwoord was burgerschap. Voor zowel de Grieken als de Romeinen was burgerschap een begrip met grote betekenis.⁸ Wie het burgerschap van een bepaalde stad bezat, nam niet alleen een bijzondere plaats in in de stedelijke gemeenschap, maar mocht ook deelnemen aan het politieke bestuur ervan. Burgers konden rekenen op elkaars steun, en werden geacht om bij te dragen aan het gemeenschappelijke goed. In principe werden burgers beschouwd als elkaars gelijken.⁹ Burgerschap had daarom een egaliserende werking onder de bezitters van deze status. Wie geen burger was kon echter niet profiteren van de voordelen van het burgerschap.¹⁰ Daar waar de Grieken de toegang tot het burgerschap strikt bleven bewaken, was het kenmerkend voor de Romeinen dat zij, naarmate hun rijk in omvang toenam, deze status steeds makkelijker verleenden aan nieuwkomers. Dit resulteerde er uiteindelijk in dat alle vrije, mannelijke inwoners van het Romeinse Rijk als burgers werden erkend.¹¹

Net als zoveel aspecten uit de Klassieke Oudheid heeft ook het begrip burgerschap zijn aantrekkingskracht in het Westen door de eeuwen heen behouden. Met de ondergang van het West-

⁸ Voor meer informatie over de klassieke opvatting over burgerschap, zie: E.Ch.L van der Vliet, *Een geschiedenis van de klassieke Oudheid, 1100 v.Chr – 580 n.Chr* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2011), pp. 23-28.

⁹ Ibid., pp. 23-25.

¹⁰ Ibid., p. 23.

¹¹ Het toekennen van burgerschap aan de overwonnen volken was voor de Romeinen een goede manier om ze te betrekken bij hun Rijk. De keuze van keizer Caracalla (188-217 n.Chr.) om met zijn ‘Contitutio Antoniniana’ in 212 n.Chr. alle vrije, mannelijke inwoners van het Romeinse rijk het burgerschap te verlenen, lijkt echter eerder ingegeven te zijn door het verlangen naar het kunnen heffen van meer belasting, dan door enig ideologisch motief. Zie ook: Ibid., p. 212.

Romeinse Rijk in de Late Oudheid verdween het gedurende enkele eeuwen uit beeld, om vervolgens tijdens de Middeleeuwen opnieuw boven te komen drijven. Burgerschap betekende ditmaal niet meer dat men een onderdeel was van een groot wereldrijk, maar stond wederom voor de identificatie met de lokale stadsgemeenschap.¹² Deze sterke identificatie met de stad werd ook duidelijk uit de toen gebruikelijke benaming voor een burger, namelijk 'poorter' – letterlijk iemand die binnen de muren van de stad woont.¹³ De Middeleeuwse burger kon vanwege zijn status rekenen op bepaalde privileges. Daarnaast was hij ook lid van de lokale politieke gemeenschap, die als collectief een zekere autonomie claimde ten opzichte van de feodale overheersers.¹⁴ Net zoals in de Oudheid gebruikelijk was, werd de burger geacht een bijdrage te leveren aan het gemeenschappelijke belang. Dit veronderstelde evenwel dat de burger de tijd, en vooral ook de financiële middelen had om een dergelijke bijdrage te kunnen leveren. Internationaal gezien gaf de Renaissance, met haar herontdekking van het republikeinse gedachtegoed, een sterke impuls aan het denken over burgerschap. In de praktijk waren lokale tradities echter bepalend voor hoe men invulling gaf aan het burgerschap.¹⁵

Burgerschap bleef lange tijd vooral een lokale aangelegenheid. De status van burger bleef tot en met de achttiende eeuw zelfs voorbehouden aan de stadsbewoners.¹⁶ Onder invloed van de Verlichting kwam hier aan het eind van die eeuw een verandering in. Met de opkomst van de natiestaat verschoof de vindplaats van het burgerschap namelijk van de lokale gemeenschap naar de nationale gemeenschap. Burgerschap werd beschouwd als een essentieel middel om het ontluikende natiebesef te bevorderen.¹⁷ In de Lage Landen was het een begrip dat op veel aandacht kon rekenen, en waar veel over werd geschreven en gesproken. Een opvallend aspect aan het nieuwe denken over burgerschap was dat in het vervolg *alle* inwoners van de Lage Landen werden beschouwd als potentiële burgers.¹⁸ De nadruk lag hier wel op potentieel, omdat veel van deze inwoners eerst nog een morele (her)opvoeding nodig hadden aler zij als volledige burgers konden worden erkend.¹⁹ Het middel bij uitstek voor deze opvoeding was de school. Het nieuwe denken over burgerschap ging daarom hand in hand met het streven naar onderwijsvernieuwing. Aan de basis van deze nadruk op onderwijs lag een optimistische pedagogiek, die ervan uitging dat het daadwerkelijk mogelijk was om mensen bepaalde beginselen van beschaving bij te brengen.²⁰

Het bovenstaande maakt duidelijk dat burgerschap in de laatste decennia van de achttiende eeuw een belangrijke transformatie onderging. Burgerschap was niet meer het exclusieve, stedelijke burgerschap van voorheen, maar in het vervolg een inclusief staatsburgerschap dat in principe alle inwoners van de nieuwe Nederlandse natie wilde omvatten. Ondanks deze grotere nadruk op inclusi-

¹² J. Kloek en K. Tilmans (red.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21^{ste} eeuw* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002), p. 2.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 4-8; J.J. Kloek & W.W. Mijnhardt, *1800. Blauwdrukken voor een samenleving* (Den Haag: SDU Uitgevers, 2001), p. 166.

¹⁶ J.J. Kloek & K. Tilmans 2002, p. 8.

¹⁷ J.J.H. Dekker, *Het verlangen naar opvoeden* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2006), pp. 179-191; Voor meer over het ontstaan van het natiebesef in de achttiende eeuw, zie: J.J. Kloek & W.W. Mijnhardt 2001, pp. 213-242.

¹⁸ J.J. Kloek & K. Tilmans 2002, p.8.

¹⁹ Zie ook: *Ibid.*, pp. 172-176.

²⁰ Een goede beschrijving van de nieuwe pedagogiek is te vinden in: J. Lenders, *De burger en de volksschool. Culturele en mentale achtergronden van een onderwijshervorming, Nederland 1780-1850* (Nijmegen: SUN, 1988), pp. 132-146; Meer informatie is te vinden in: J.J.H. Dekker 2006, pp. 191-204.

viteit bleef het burgerschap aanvankelijk op bepaalde punten exclusieve kenmerken behouden.²¹ Dit kwam doordat eind achttiende- en begin negentiende eeuw bezit steeds belangrijker werd om iemands status binnen de gemeenschap aan te geven.²² Om politiek te kunnen bedrijven moet men economisch en maatschappelijk onafhankelijk zijn. In een samenleving die nog werd gekenmerkt door grote economische verschillen was politiek burgerschap op basis van deze criteria aan slechts weinigen voorbehouden. Een belangrijke stap in de richting van een grotere toegang tot de politieke dimensie van het burgerschap was de Grondwet van 1848.²³ Hoewel ook deze Grondwet in eerste instantie nog een censuskiesrecht kende, verkregen in de decennia die volgden steeds meer mensen het kiesrecht. Deze tendens richting meer openheid resulteerde er uiteindelijk in dat met de grondwetswijzigingen van 1917 en 1920 alle inwoners van de Nederlanden, inclusief vrouwen, het kiesrecht kregen, en daarmee ook toegang tot de politieke arena.²⁴

De laatste grote ontwikkeling met betrekking tot burgerschap waar wij stil bij moeten staan is de opkomst van de verzorgingsstaat. Door de eeuwen heen is het bezit van burgerschap altijd gepaard gegaan met de toekenning van bepaalde voorrechten. Het burgerschap gaf bijvoorbeeld niet alleen toegang tot de belangrijkste maatschappelijke en politieke instituties, maar de burger kon ook rekenen op de sympathie en steun van zijn medeburgers. Zolang slechts weinig mensen het burgerschap bezaten, had deze onderlinge steun een sterk persoonlijk karakter; de burgers kenden elkaar immers. Naarmate het burgerschap toegankelijker werd voor meer mensen, werd de invulling van de onderlinge steun steeds onpersoonlijker, met name doordat de overheid veel van de steuntaken overnam. In het midden van de twintigste eeuw resulteerde dit erin dat de overheid zich zelfs verantwoordelijk ging voelen voor het sociaal-economische welzijn van de volledige burgerbevolking.²⁵ Stap voor stap werden er maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat alle inwoners van de Nederlandse staat konden rekenen op een bepaald bestaansminimum. Deze actieve overheid, die garant stond voor het welzijn van haar bevolking, kwam bekend te staan als de verzorgingsstaat. In ruil voor het betalen van belasting mochten alle burgers, indien hun situatie het toeliet, een beroep doen op de overheid voor steun. Burgerschap kreeg daardoor een belangrijke herverdelende rol.²⁶

1.2 Definitie van burgerschap

Burgerschap is een begrip met een lange en indrukwekkende voorgeschiedenis. Als zodanig heeft het begrip door de eeuwen heen voor veel verschillende mensen veel verschillende betekenissen gehad. De grote verscheidenheid aan betekenissen roept de vraag op wat burgerschap precies is. Kunnen we achter de grote verscheidenheid aan betekenissen nog een gemeenschappelijke kern ontdekken? Deze vraag stelden twee historici, te weten Joost Kloek en Karin Tilmans, zichzelf ook. Op basis van onderzoek stelden zij dat er bij burgerschap sprake is van een kern die redelijk stabiel blijft, met daaromheen een periferie aan wisselende betekenissen.²⁷ In de kern betekent burgerschap volgens hen dat de bezitter van deze status lid is van een gemeenschap, en dan in het bijzonder de politieke gemeenschap.²⁸ Dit geldt net zozeer voor de Oudheid als voor de Middeleeuwen, de Renaissance, de

²¹ J.J. Kloek en K. Tilmans 2002, pp. 12-13.

²² Ibid.

²³ Ibid., p. 13.

²⁴ Ibid.

²⁵ W. Trommel & R. van der Veen (red.), *De Herverveelde Samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004), pp. 23-28.

²⁶ Ibid., pp. 28-30.

²⁷ J.J. Kloek & K. Tilmans 2002, p. 1.

²⁸ Ibid., p. 2.

Verlichting en onze tijd. Waar de politieke gemeenschap gevonden wordt, is door de tijd heen wel aan verandering onderhevig. In de Oudheid en de Middeleeuwen was het gebruikelijk om de politieke gemeenschap gelijk te stellen met de bovenlaag van de lokale stadsgemeenschap waar men in woonde.²⁹ Sinds de achttiende eeuw wordt burgerschap doorgaans gelijkgesteld met het lidmaatschap van de nationale gemeenschap.³⁰ In tegenstelling tot eerdere tijden is dit lidmaatschap niet meer exclusief voorbehouden aan de maatschappelijke bovenlaag, maar juist principieel inclusief, en wil het alle inwoners van de natie omvatten.³¹

Een burger kan dus worden beschouwd als een lid van de politieke gemeenschap. Burgerschap als begrip geeft niet alleen een bepaalde status aan, maar heeft ook een bepaalde inhoud. In een klassiek geworden studie heeft de Engelse professor T.H. Marshall gepoogd om de historische ontwikkeling van deze inhoud in beeld te brengen.³² Volgens hem was er sprake van drie verschillende stadia.³³ In de achttiende eeuw kregen burgers een formeel-juridische status, die werd gewaarborgd door de Grondwet. De basale rechten waar zij zich, als bezitters van die status, op konden beroepen, beschermden ze tegen al te willekeurig politiek bestuur. In de negentiende eeuw werd de betekenis van burgerschap uitgebreid, doordat burgers in het vervolg zelf ook actief konden gaan participeren in de politiek.³⁴ Hoewel dit recht in eerste instantie was voorbehouden aan welgestelde burgers werd het gaandeweg steeds toegankelijker voor alle burgers, inclusief vrouwen. Van centraal belang voor Marshall was het laatste stadium, namelijk de toekenning van sociale rechten in het midden van de twintigste eeuw. Volgens hem temperde het ontstaan van de welvaartsstaat, die concreet gestalte gaf aan de sociale rechten, de effecten van inkomensongelijkheid.³⁵ Burgerschap kreeg hierdoor een egaliserende werking. In de ogen van Marshall was dit het hoogtepunt van de ontwikkeling in burgerschap, omdat het alle burgers een zekere mate aan bestaanszekerheid gaf.³⁶

Marshall's studie naar de historische ontwikkeling van burgerschap is van grote invloed geweest. Dit kan worden verklaard doordat hij duidelijk heeft gemaakt dat burgerschap niet alleen staat voor een formele-juridische status, ook wel bekend als het staatsburgerschap, maar ook altijd gepaard gaat met een bepaalde inhoud.³⁷ Ondanks de grote invloed van Marshall's studie zijn er ook belangrijke punten van kritiek. Daar waar Marshall bijvoorbeeld sterk de nadruk legde op de rechten waar een burger zich op kon beroepen, liet hij de plichten die de burger heeft totaal buiten beeld. In de ogen van Marshall was de burger in wezen een passieve ontvanger van rechten. In tijden waarin de bijdrage van burgers aan de publieke zaak terugloopt, roept de conceptie van een passief burgerschap veel kritiek op.³⁸ Een ander punt van kritiek betreft dat Marshall te weinig aandacht had voor identiteit. Wanneer je lid bent van een gemeenschap betekent dit dat je ook deelt in de identiteit van

²⁹ J.J. Kloek & W.W. Mijnhardt 2001, pp. 149-153.

³⁰ J.J. Kloek & K. Tilmans 2002, p. 9. Zie ook: J.J. Kloek & W.W. Mijnhardt 2002, pp. 213-217;

³¹ J.J. Kloek & K. Tilmans 2002, pp. 12-13.

³² Dit artikel, dat oorspronkelijk werd gepubliceerd in 1950, is te vinden in: T.H. Marshall, 'Citizenship and Social Class' in: J. Manza & M. Sauder (eds.), *Inequality and society* (Newyork: Norton, 2009), pp. 148-154.

³³ Een goede uiteenzetting van Marshall's conceptie van burgerschap is te vinden in: P. Kivisto & T. Faist, *Citizenship. Discourse, Theory and Transnational Prospects* (Malden: Blackwell Publishing, 2007), pp. 51-56.

³⁴ P. Kivisto & T. Faist 2007., pp. 53-54.

³⁵ Ibid., pp. 54-56.

³⁶ Ibid.

³⁷ S. McIver, *Conceptualisations of citizenship in Sweden and the United Kingdom: an empirical study and analysis of how 'citizenship' is understood in policy and by policy-makers* (Thesis at University of Edinburgh, 2010), p. 26.

³⁸ B. Turner, 'T.H. Marshall, social rights and English national identity' in: *Citizenship Studies*, vol. 13 no. 1 (february 2009), p. 70.

die gemeenschap, en die identiteit uitdraagt in je doen en laten. Marshall ging ervan uit dat de nationale identiteit, waar iedere burger in geacht wordt te delen, redelijk homogeen is. Identiteit stond niet ter discussie.³⁹ De hedendaagse samenleving is echter dermate pluriform, dat die gedachte totaal niet meer opgaat. Omdat veel hedendaagse discussies juist identiteit betreffen, kan geen enkele beschouwing van burgerschap dit aspect buiten beeld laten.

1.3 Aspecten van burgerschap

Burgerschap geeft volgens ons de bezitter ervan een bijzondere status als erkend lid van de politieke gemeenschap, die gelijkgesteld wordt met de natie en haar formele en institutionele uitdrukking vindt in de staat. Deze status gaat gepaard met bepaalde rechten en plichten, waar de burger respectievelijk aanspraak op kan maken en zich voor moet inzetten. Omdat de burger lid is van de gemeenschap deelt hij ook in de identiteit van die gemeenschap.⁴⁰ Uit deze definitie blijkt dat het mogelijk is om bij burgerschap een heel aantal verschillende aspecten te onderscheiden. Wanneer het lidmaatschap van de gemeenschap als kern van burgerschap wordt gezien, dan kunnen deze aspecten worden beschouwd als de periferie. Hoewel zij van groot belang zijn voor de invulling van het begrip burgerschap, zijn zij historisch gezien aan verandering onderhevig. De korte begripsverkenning waar we dit hoofdstuk mee openen heeft immers laten zien dat de betekenis van burgerschap door de tijd heen steeds meer werd uitgebreid. In wat volgt zullen we de verschillende aspecten van burgerschap langslopen. In de eerste plaats zullen we kijken welke rol ieder aspect speelt bij de invulling van het begrip burgerschap. Daarnaast zullen we enkele van de voornaamste recente ontwikkelingen van ieder aspect in kaart brengen. Omdat we in het volgende hoofdstuk uitgebreid in zullen gaan op de rol die burgerschap heeft gespeeld in de afgelopen twee decennia, zullen we hier bondig zijn.

1.3.1 Status als erkend lid van de gemeenschap

Burgerschap geeft de bezitter ervan een bijzondere status. Als burger is hij namelijk een erkend lid van de gemeenschap. Dit betekent dat hij toegang heeft tot de belangrijkste politieke en maatschappelijke instituties van die gemeenschap. Aan de basis van de gemeenschap ligt onderlinge solidariteit. Een burger moet daarom kunnen rekenen op de sympathie en ondersteuning van zijn medeburgers. Anderzijds wordt hij geacht zich zijnerzijds in te zetten voor zijn medeburgers. Als lid van de gemeenschap mag de burger delen in de voorrechten die de gemeenschap aan haar leden toekent.⁴¹ In ruil hiervoor moet de burger wel voldoen aan zijn plichten. Omdat burgerschap gebaseerd is op onderlinge solidariteit, en gepaard gaat met rechten en plichten, kan niet iedereen zomaar lid worden van de gemeenschap. Door de eeuwen heen zijn zowel de grenzen van de gemeenschap als de toegangsweg tot het burgerschap scherp afgebakend.⁴² Veelal was het burgerschap voorbehouden aan de maatschappelijke bovenlaag. Hierbij speelde financiële zelfredzaamheid een belangrijke rol als criterium. Een burger telde pas volwaardig mee als hij in zijn eigen noden kon voorzien. Aangezien gedurende een groot deel van de menselijke geschiedenis de samenleving werd gekenmerkt door sterke economische verschillen, sloot dit een significant deel van de bevolking uit van het burgerschap.

Gaandeweg is het burgerschap steeds toegankelijker geworden. Daar waar deze bijzondere status voorheen was voorbehouden aan het welgestelde deel van de lokale stadsgemeenschap, is

³⁹ Ibid., p. 69.

⁴⁰ Deze definitie is geïnspireerd door B.S. Turner, 'Citizenship Studies: A General Theory' in: *Citizenship Studies*, vol.1 (1997), pp. 5-6.

⁴¹ Ibid., pp. 6-9.

⁴² Ibid., pp. 9-10.

het sinds het eind van de achttiende eeuw gebruikelijk om aan steeds meer mensen het burgerschap te verlenen. De grotere toegankelijkheid kan niet los worden gezien van de opkomst van de natie als vervanger van de vroegere lokale gemeenschap. Om te kunnen rekenen op de solidariteit en steun van de bevolking werd aan alle inwoners van de natie het burgerschap verleend.⁴³ De natie kan dan ook worden gedefinieerd als een groep van mensen die menen dat zij delen in een collectieve gemeenschappelijke identiteit.⁴⁴ De toekenning van het burgerschap aan alle inwoners van de natie roept wel de vraag op wie die inwoners precies zijn. Inwoner van een natie wordt men immers niet zomaar.⁴⁵ Wat dit betreft was echter lange tijd de tendens zichtbaar dat de overheid een open houding had ten opzichte van migratie. De Deense professor Joppke heeft erop gewezen dat veel Europese overheden tot voor kort behoorlijk soepel waren in hun houding ten opzichte van naturalisatie.⁴⁶ Gastarbeiders, die eerder tijdelijk zouden blijven vanwege de economische noden van het land, verkregen relatief makkelijk het burgerschap. Gezinsmigratie zorgde er vervolgens voor dat de groep migranten steeds groter werd. Dat de migranten er andere opvattingen en gebruiken op nahielden werd onder invloed van het multiculturalisme niet als een probleem gezien.⁴⁷

In meer recente tijden is een duidelijke kentering merkbaar. Het wordt voor nieuwkomers steeds moeilijker om het burgerschap te verwerven. Aan de basis van deze verandering ligt de onvrede met het multiculturalisme als oplossing voor een pluriforme samenleving.⁴⁸ De achterliggende gedachte van het multiculturalisme was dat de erkenning van de culturele eigenheid van verschillende minderheidsgroepen, en de ruimte om die te mogen voortzetten, geen problemen zou opleveren voor de samenleving.⁴⁹ Op deze gedachte is men echter teruggekomen. Wanneer verschillende minderheden in de samenleving volledig langs elkaar heen leven, komt de onderlinge solidariteit, die ten grondslag ligt aan het burgerschap, sterk onder druk te staan.⁵⁰ Hierbij komt nog eens dat het burgerschap ook toegang geeft tot bepaalde sociale voorrechten. Dat veel voormalige gastarbeiders en hun gezinnen een beroep konden doen op deze voorrechten leidde in toenemende mate tot frictie, en zette de onderlinge solidariteit nog meer onder druk. In reactie op deze ontwikkelingen hebben de regeringen van veel Europese landen de eisen voor naturalisatie sterk aangescherpt.⁵¹ Nederland liep in deze ontwikkeling voorop, door aan naturalisatie specifieke criteria te stellen. Een toekomstig burger wordt bijvoorbeeld geacht de Nederlandse taal machtig te zijn, bekend te zijn met culturele gebruiken en de waarden die ten grondslag liggen aan de politiek te onderschrijven.⁵² Door de aanscherping van de toegang tot het burgerschap, wordt het bezit ervan weer steeds exclusiever.⁵³

⁴³ S. McIver 2010, p. 43.

⁴⁴ De definitie is bedacht door S. McIver: "'Nation" is understood to refer to a group of people who identify themselves as sharing a collective, common identity [...]', uit: Ibid., p.42.

⁴⁵ Ibid., pp. 28-31.

⁴⁶ C. Joppke, 'Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity' in: *Citizenship Studies*, vol. 11 no. 1 (februari 2007), pp. 39-40.

⁴⁷ C. Joppke, 'Immigrants and Civic Integration in Western Europe', in: *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. (Montreal: Institute for Research on Public Policy 2007), p. 8

⁴⁸ Ibid., pp. 13-14.

⁴⁹ S. McIver 2010, pp. 33-34.

⁵⁰ C. Joppke februari 2007, p. 13.

⁵¹ Ibid., pp. 13-15.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., p. 16.

1.3.2 Rechten

Als lid van de gemeenschap kan de burger rekenen op bepaalde rechten. Aan de basis van deze rechten ligt de gedachte dat burgers, als onderdeel van de gemeenschap, voor elkaar zorgen. Een van de oudste aspecten van burgerschap is dat de bezitter ervan erop kan rekenen dat zijn leven en bezit worden beschermd door de gemeenschap. Burgerschap geeft de bezitter ervan een speciale juridische status.⁵⁴ Dit aspect van burgerschap is door de eeuwen heen steeds belangrijker geworden. Niet onterecht legde Marshall de nadruk op de opkomst van de Grondwet, die als doel had om de formeel-juridische status van burgers vast te leggen. Het achterliggende idee was dat alle burgers beschermd zouden worden tegen al te willekeurig politiek bestuur.⁵⁵ In relatie tot de overheid kon een burger zich altijd beroepen op bepaalde grondrechten. In de ontwikkeling van de Grondwet zijn een aantal belangrijke stadia te onderscheiden. Voor dit korte overzicht volstaat het om een onderscheid te maken tussen de erkenning van de klassieke grondrechten in de negentiende eeuw en de sociale grondrechten in de twintigste eeuw. Het doel van de klassieke grondrechten was aanvankelijk om de burger te beschermen tegen willekeurig politiek bestuur én een al te grote bemoeienis van de overheid.⁵⁶ Hierbij valt te denken aan de vrijheden van godsdienst, meningsuiting en onderwijs. Omdat ze de burger beschermen tegen de bemoeienis van de overheid worden het ook wel vrijheidsrechten genoemd. Gaandeweg kregen de burgers zelf ook steeds meer vat op de politieke besluitvorming, en mochten zij daar zelfs persoonlijk aan gaan deelnemen. De klassieke grondrechten bieden zodiende een raamwerk waarbinnen de burger veilig kan leven en van zich kan laten horen.⁵⁷

Naast de klassieke grondrechten zijn er ook de sociale grondrechten. Deze rechten zijn in de loop van de twintigste eeuw tot stand gekomen. Daar waar de klassieke grondrechten de overheid redelijk op afstand proberen te houden, vragen de sociale grondrechten juist om een actieve houding van de overheid bij het bevorderen, of op zijn minst bewaken, van het welzijn van de burgers.⁵⁸ Hierbij valt te denken aan zaken als woon- en werkgelegenheid, onderwijs en sociale zekerheid. Deze actieve overheid staat ook wel bekend als de verzorgingsstaat. De gedachte die eraan ten grondslag ligt is simpel. In ruil voor het betalen van belasting kunnen burgers steun van de overheid verwachten. In een verzorgingsstaat wordt de bestaanszekerheid van burgers gegarandeerd.⁵⁹ Hoewel dit in de ogen van veel mensen een groot goed is, kleven er aan de verzorgingsstaat ook mogelijke nadelen. In de eerste plaats is er de tendens dat burgers steeds passiever worden. De onderlinge steun, die voorheen persoonlijk was, wordt onpersoonlijk. Burgers hebben niet meer door dat het hun medeburgers zijn die de lasten van de verzorgingsstaat moeten opbrengen. De onderlinge solidariteit neemt af, iets wat versterkt wordt door de problematiek omtrent het multiculturalisme.⁶⁰ Het andere mogelijke nadeel van de verzorgingsstaat is, dat het grote financiële lasten met zich meebrengt. Op het moment dat het minder gaat met de economie kunnen deze lasten simpelweg niet meer worden opgebracht. In de afgelopen decennia zijn de sociale rechten daarom steeds soberder geworden.⁶¹

⁵⁴ J.J. Kloek & W.W. Mijnhardt 2001, pp. 149-153.

⁵⁵ P. Kivisto & T. Faist 2007, p. 53.

⁵⁶ J. Marinus de Meij & I.C. van der Vlies, *Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht* (Deventer: Uitgeverij Kluwer 2004), pp. 266-268.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ C.W. Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer: Kluwer, 2006), p. 447.

⁵⁹ W. Trommel & R. van der Veen 2004, p. 225.

⁶⁰ Ibid., pp. 40-44.

⁶¹ Ibid., pp. 44-47.

1.3.3 Plichten

Geen enkele gemeenschap kan blijven voortbestaan wanneer haar leden niet bereid zijn om zich ervoor in te zetten. Aangezien onderlinge solidariteit de basis is van de gemeenschap wordt van een burger verwacht dat hij in ruil voor de voorrechten die hij ontvangt zich ook inzet voor de gemeenschap. Een goede burger is een plichtsgetrouwe burger, op wie zijn medeburgers kunnen rekenen. De nadruk op de plichten die horen bij burgerschap heeft oude papieren, en gaat terug tot de Klasisieke Oudheid.⁶² In latere tijden is de nadruk op plichten blijven bestaan. Tijdens de Verlichting onderging het denken over burgerschap een belangrijke transformatie. De morele connotatie van het burgerschap kwam meer dan ooit te voren centraal te staan. De burger moest deugdzaam zijn en bepaalde morele kwaliteiten bezitten. Wanneer hij deze nog niet bezat moesten zij worden bijgebracht middels het onderwijs. De deugdzame burger werd geacht om met zijn gedrag bij te dragen aan het in stand houden van een harmonieuze maatschappelijke orde.⁶³ In een veelheid aan werken, variërend van poëzie en romans tot en met filosofische beschouwingen, werd nagedacht over hoe een burger zich diende te gedragen. Naast de begrippen “burger” en “burgerschap” ontstond zo het begrip “burgerlijk”, dat verwees naar opvattingen over het gedrag dat werd verwacht van een burger.⁶⁴

De nadruk op de morele kant van het burgerschap leidde gaandeweg ook tot een tegenreactie. In de negentiende eeuw waren het vooral kunstenaars die zich hiervan afzetten, maar in de jaren zestig van de twintigste eeuw drong de kritiek op het “burgerlijke” gedrag door tot de grote massa.⁶⁵ Niets geen plichten of deugdzaam gedrag, maar persoonlijke ontplooiing was voortaan het devies. De nadruk op het welzijn van het individu, in plaats van de gemeenschap, leidde ertoe dat de plichtenkant van het burgerschap lange tijd buiten beeld raakte. De sociaal-economische basis voor de persoonlijke ontplooiing werd geboden door het gunstige economische klimaat, dat ervoor zorgde dat voor het eerst in de geschiedenis mensen meer vrije tijd kregen en de financiële middelen om die tijd op plezierige wijze in te vullen.⁶⁶ Mocht het toch misgaan in het leven, dan was daar altijd nog de zich ontwikkelende verzorgingsstaat, die ervoor zorgde dat niemand totaal ten onder hoefde te gaan. Het gevolg van deze ontwikkeling was dat burgerschap een steeds lichtere invulling kreeg. Burgerschap werd vooral geassocieerd met het hebben van voorrechten, en minder met het uitoefenen van plichten. Als er al over dit begrip werd gesproken, dan ging het over de mondige burger, die goed voor zichzelf op moest kunnen komen en zijn eigen plek in de samenleving veilig wist te stellen.⁶⁷

Het is pas recent dat de morele kant van het burgerschap weer centraal is komen te staan. Zowel in de wetenschappelijke literatuur als in het maatschappelijke debat is een heropleving te bemerken van interesse in de plichten die bij burgerschap horen. Hieraan ten grondslag liggen zorgen over de teruglopende betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak. Meer en meer lijken zij zich terug te trekken in hun eigen privéleven, en zich nog maar weinig te bekommeren om het lot van hun medeburgers. Zonder een bijdrage van burgers aan het maatschappelijke leven komt het voortbestaan van de gemeenschap in gevaar. Er is dan geen balans meer tussen de plichten en de rechten van de burger. Daarnaast vraagt een democratie ook om actieve betrokkenheid van burgers. Het gevoel van teruglopende participatie van burgers aan het maatschappelijke leven heeft de

⁶² J.J. Kloek en W.W. Mijnhardt 2001, p. 165; J.J. Kloek & K. Tilmans 2002, pp. 9-10.

⁶³ J.J. Kloek en W.W. Mijnhardt 2001, pp. 165-185.

⁶⁴ J.J. Kloek & K. Tilmans 2002, pp. 9-10.

⁶⁵ Ibid., pp. 14-16.

⁶⁶ Zie ook: J. Kennedy, *Nieuw Babylon in Aanbouw* (Amsterdam/Meppel: Boom, 1995), pp. 117-145.

⁶⁷ R. Bronneman-Helmers & E. Zeij 2008, p. 174.

plichtenkant van burgerschap wederom centraal gesteld als onderwerp van reflectie.⁶⁸ Hierbij zijn wel verschillen te bemerken tussen de verschillende politiek-filosofische tradities. Onder liberalen, die van oudsher de nadruk leggen op de individuele ontplooiing, wordt de teruglopende participatie niet als een ernstig probleem beschouwd. Het is vooral onder de zogeheten communitaristen, die de mens beschouwen als een wezen dat niet zonder bredere sociale verbanden kan, dat de teruglopende betrokkenheid van mensen een punt van zorg en reflectie is.⁶⁹

1.3.4 Identiteit

Het laatste aspect van burgerschap waar we stil bij staan is identiteit. Om de relatie tussen de beide begrippen goed te begrijpen is het allereerst nodig om helder te krijgen waar het begrip identiteit voor staat. In de literatuur heeft dit begrip namelijk veel aandacht gekregen. De meer traditionele conceptie van identiteit, waarin het werd opgevat als een coherent en relatief constante opvatting die iemand over zichzelf heeft, is in de afgelopen decennia sterk onder druk komen te staan.⁷⁰ Hoewel er verschillende tradities zijn in het denken over identiteit, lijken onderzoekers het eens te zijn dat de identiteit van mensen aan verandering onderhevig is. Zij verschillen vervolgens van mening over de mate waarin de identiteit kan veranderen, en de factoren die hierop van invloed zijn.⁷¹ Doorgaans wordt aangenomen dat de identiteit van mensen weliswaar verandering kent, maar dat er ook sprake is van een onderliggende, redelijk constante opvatting van het 'zelf'.⁷² De voornaamste factor van verandering is sociale interactie met andere mensen. De sociale context waarin mensen zich bevinden is zodoende van grote betekenis voor de manier waarop zij zichzelf beschouwen. Hun identiteit krijgt vorm in de interactie met andere mensen, én in de reflectie op dit proces. Mensen denken na over de manier waarop zij zichzelf presenteren aan anderen. Zowel bewust als onbewust laten zij zich in hun opvattingen over henzelf en in hun gedragingen door anderen beïnvloeden.⁷³

Dat de sociale context van centraal belang is voor de manier waarop mensen hun identiteit vormgeven heeft belangrijke implicaties voor de relatie tussen burgerschap en identiteit. Aangezien burgerschap in de meest basale zin staat voor het lidmaatschap van een gemeenschap, wordt duidelijk dat burgerschap gepaard gaat met bepaalde opvattingen over identiteit. Burgers ontleen een deel van hun persoonlijke identiteit aan het gegeven dat zij lid zijn van die gemeenschap. Volwaardig lidmaatschap vraagt van burgers dat zij instemmen met de opvattingen die in die gemeenschap worden gekoesterd en dat zij dit ook uitdragen in hun gedrag.⁷⁴ Wanneer een burger te sterk hiervan afwijkt, loopt hij het risico dat hij buiten de gemeenschap komt te staan. Een belangrijk element van identiteit is ook taal en representatie. Doorgaans delen de leden van de gemeenschap in een bepaald discours, dat concepten bevat die uitdrukken wat zij belangrijk vinden.⁷⁵ Voor de leden zijn het betekenisvolle begrippen. Meer concreet valt hierbij bij hedendaags burgerschap bijvoorbeeld te denken aan begrippen als tolerantie en respect. Naast een gedeelde taal speelt representatie door middel van symbolen en rituelen ook een belangrijke rol in het samenbinden van de gemeenschap. Symbo-

⁶⁸ P. Kivisto & T. Faist 2007, pp. 75-78.

⁶⁹ P. Kivisto & T. Faist 2007, p. 10.

⁷⁰ J. Scott & G. Marshall, 'Identity' in: Idem, *A dictionary of Sociology* (Oxford: Oxford University Press, 3rd ed., 2009), pp. 330-331.

⁷¹ Ibid.

⁷² L. Jamieson, 'Theorising Identity, Nationality and Citizenship: Implications for European Citizenship Identity', in: *Sociología*, vol. 34 (2002), pp. 508-509.

⁷³ Ibid., pp. 509-510.

⁷⁴ Joppke 2007, pp. 38, 44-46.

⁷⁵ J. Scott & G. Marshall 2009, pp. 330-331.

len zijn voor de leden, en ook voor niet-leden, een punt van herkenning. Rituelen, zoals de eedaflegging die sommige landen kennen bij het verwerven van burgerschap, zijn dit eveneens.

1.4 Burgerschapsvorming: de relatie tussen burgerschap en opvoeding

Burgerschap is een begrip met betekenis. Hoewel de inhoud van de betekenis die men aan burgerschap toekent door de eeuwen heen aan verandering onderhevig is, heeft men in alle tijden bepaalde opvattingen gekoesterd over wat het betekent om een burger te zijn. In de bovenstaande uiteenzetting hebben we stilgestaan bij de betekenis die aan de verschillende aspecten van burgerschap werden toegekend. Burgerschap geeft de bezitter ervan een bijzondere status en toegang tot voorrechten, maar van een burger wordt ook verwacht dat hij zich inzet voor de gemeenschap en deelt in de identiteit van die gemeenschap. Aan de basis van het burgerschap ligt dus een concept, of set aan normatieve opvattingen, van hoe de ideale burger zich gedraagt. Natuurlijk zullen mensen in de praktijk nooit volledig aan dat ideaalbeeld voldoen, maar het is desalniettemin het doel dat aan ieders streven ten grondslag moet liggen, en waaraan dat streven getoetst kan worden. Een goede burger is in het bezit van de kennis, vaardigheden en attitudes die bij burgerschap horen. Dat er sprake is van een ideaalbeeld waaraan burgers in meer of mindere mate moeten voldoen, roept de belangrijke vraag op op welke manier zij hieraan kunnen voldoen. Hoewel het wellicht wat ver voert om te stellen dat de mens bij de geboorte een “tabula rasa”, oftewel een onbeschreven blad is, wordt niemand als ideale burger geboren. Het enige aspect van burgerschap dat bij de geboorte toegekend wordt, is de formeel-juridische status. De andere aspecten zullen echter moeten worden bijgebracht.

De vraag hoe mensen goede burgers kunnen worden brengt ons bij opvoeding. Opvoeding is een interactief proces waarbij opvoeders aan kinderen in de breedste zin de kennis, vaardigheden en attitudes bij proberen te brengen, die zij later nodig zullen hebben om zelfstandig te kunnen functioneren in de samenleving.⁷⁶ Aangezien mensen niet als burger worden geboren, zullen zij hiertoe moeten worden opgevoed. Door de eeuwen heen is het denken over burgerschap daarom altijd gepaard gegaan met het denken over onderwijs. Wie op zoek gaat naar de oorsprong van dit denken, komt uit bij belangrijke Griekse denkers, zoals Plato en Isocrates, bij wie het verband tussen onderwijs en politiek onmiskenbaar aanwezig was. Daar waar Plato de nadruk legde op de opvoeding van burgers die onderdeel zouden moeten worden van de ideale staat, en als zodanig redelijk ver afstond van de dagelijkse praktijk, lag bij Isocrates juist de nadruk op de praktische vaardigheden die een burger nodig had om een succesvol politicus te kunnen worden.⁷⁷ Van vooraanstaande Romeinse denkers, als Cicero en Quintillianus, is eveneens bekend dat zij het onderwijs in dienst stelden van de politieke en maatschappelijke rol die burgers moesten spelen. Een Romeins kind van gegoede status werd door middel van het onderwijs voorbereid op een leven in de publieke sfeer. Hiertoe moest hij goed leren spreken, een brede kennisbasis ontwikkelen, en de juiste morele kwaliteiten bezitten.⁷⁸

Net zoals burgerschap in de Klassieke Oudheid een status was die in eerste instantie maar aan weinigen toekwam, zo was ook het onderwijs lange tijd voorbehouden aan de welgestelden. De opvoeding tot burger geschiedde in een kleine sfeer van bevoorrechtten. Voor de koppeling in Nederland tussen burgerschap en de brede volksschool moeten wij naar de achttiende eeuw. Eerder is

⁷⁶ Deze specifieke definitie is door onszelf bedacht. Voor meer informatie over de verschillende visies op opvoeding en leren, zie: A. Woolfolk, M. Hughes & V. Walkup, *Psychology in Education* (London: Pearson, 2013, 2nd ed.), pp. 421-423.

⁷⁷ Voor een goede uiteenzetting van de opvattingen van Plato en Isocrates, én de verschillen tussen beiden, zie: H.I. Marrou, *A History of Education in Antiquity* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1956), pp. 63-79.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 233-235.

al geschreven dat het gedurende die eeuw was dat het streven ontstond om alle inwoners van de natie om te vormen tot goede burgers, en dat dit gepaard ging met een vernieuwing in het denken over opvoeding, waardoor het mogelijk werd geacht om mensen de beginselen van beschaving bij te brengen. Daar waar de koppeling tussen burgerschap en opvoeding al vele eeuwen gebruikelijk was, ontstond zodoende ook een sterke koppeling tussen burgerschap en het onderwijs dat in scholen geschiedde. Gedurende de eerste helft van de negentiende eeuw stond het hele streven van het onderwijs in het teken van de vorming van goede burgers. In de tweede helft werd echter duidelijk dat niet iedereen zich kon vinden in de opvattingen van de goede burger die door de liberale overheid aan het onderwijs werden opgelegd. Voor protestanten was de liberale “goede burger” te weinig protestants, en voor katholieken juist té protestants. Het streven om het onderwijs in te kunnen richten naar de eigen voorkeur leidde tot de schoolstrijd, die vervolgens resulteerde in de Verzuiling.⁷⁹

De negentiende-eeuwse strijd om de invulling van het burgerschap resulteerde in een twintigste-eeuwse schroom om over burgerschap te spreken. Deze schroom was niet bevorderlijk voor de interesse in burgerschapsvorming. Het is pas vrij recent dat beide begrippen weer op veel interesse kunnen rekenen. Wat we van de bovenstaande alinea's al wel mogen leren is dat er zowel theoretisch als historisch gezien een sterk verband bestaat tussen burgerschap en burgerschapsvorming. Theoretisch gezien is er sprake van een verband, omdat mensen niet als goede burgers worden geboren, maar daartoe moeten worden gevormd. Zij moeten, zoals gezegd, gestimuleerd worden om zich de kennis, vaardigheden en attituden die horen bij goed burgerschap eigen te maken. Aangezien een burger deel uit maakt van een gemeenschap, speelt het aanleren van de juiste sociale vaardigheden ook een belangrijke rol. Welke invulling men daaraan geeft, heeft alles te maken met de conceptie die men heeft van de “goede” burger. Denken over burgerschap gaat daarom vaak gepaard met denken over de manier waarop kinderen gevormd kunnen worden tot burgers, oftewel met aandacht voor burgerschapsvorming. Dat deze redenering niet uit de lucht is gegrepen, blijkt uit ons korte historische overzicht. Het inzicht dat aandacht voor burgerschap en burgerschapsvorming met elkaar verbonden zijn, geeft richting aan ons onderzoek. Het betekent namelijk dat we in de volgende hoofdstukken allereerst zullen moeten onderzoeken welke interesse er in de voorbije decennia was in burgerschap, en vervolgens moeten stilstaan bij burgerschapsvorming.

⁷⁹ Voor meer informatie over dit onderwerp, zie: A. Houkes, *Christelijke vaderlanders. Godsdienst, burgerschap en de Nederlandse natie, 1850-1900* (Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2009).

Hoofdstuk 2

Burgerschap in beeld

De opleving van politieke interesse in het begrip “burgerschap” gedurende de periode 1990-2006.

In het vorige hoofdstuk hebben wij geconstateerd dat het begrip “burgerschap” een lange voorgeschiedenis heeft, ook in Nederland. Des te opmerkelijker is het daarom om te constateren, dat dit begrip gedurende een groot deel van de twintigste eeuw geen rol van betekenis speelde in het Nederlandse regeringsbeleid. Op de achtergrond was het weliswaar aanwezig, maar het duurde lang voordat het een duidelijk omliggende plek kreeg in het beleid.⁸⁰ Dat burgerschap een sluimerend bestaan leidde, kwam door het aan het eind van het vorige hoofdstuk al aangestipte gegeven dat de Nederlandse samenleving verdeeld was in verschillende religieuze en levensbeschouwelijke zuilen. Deze verdeeldheid maakte het onmogelijk om een eenduidige invulling te geven aan burgerschap. Iedere poging daartoe leidde tot verzet. Omdat het niet mogelijk was om een eenduidige invulling te geven aan dit begrip, stond het denken over burgerschap vooral in het teken van de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid om zelf invulling te geven aan het leven.⁸¹ Gaandeweg vond er echter een verschuiving plaats in het denken over burgerschap. Naarmate de verzorgingsstaat in de tweede helft van de twintigste eeuw steeds verder werd uitgebreid kwamen de sociale voorrechten die bij het begrip burgerschap horen steeds meer in beeld. In de jaren zestig en zeventig kwam dit begrip zelfs geheel in het teken te staan van sociaal-economische emancipatie.⁸² Iedere Nederlander moest gelijke kansen krijgen om een goed bestaan op te bouwen, ongeacht zijn of haar achtergrond.

De opleving van interesse in de voorrechten die horen bij het burgerschap verdween echter weer als sneeuw voor de zon toen Nederland eind jaren zeventig geconfronteerd werd met een zware economische crisis, die duidelijk maakte dat er grenzen waren aan wat de overheid vermag.⁸³ In de jaren die volgden kwam het regeringsbeleid sterk in het teken te staan van marktwerking en privatisering, iets wat de interesse in burgerschap niet ten goede kwam.⁸⁴ Het duurde tot en met de jaren negentig voordat er weer interesse was in burgerschap. In dat decennium maakte de interesse in dit begrip een zeer opmerkelijke opleving door. Binnen korte tijd werd burgerschap van een relatief onbekend begrip tot één van de sleutelbegrippen van het regeringsbeleid; een positie die burgerschap ook in de daarop volgende jaren heeft behouden.⁸⁵ In dit hoofdstuk zullen we deze opleving van politieke interesse in burgerschap gaan bestuderen. Centraal staat de vraag welke rol het begrip “burgerschap” speelde in het regeringsbeleid gedurende de periode 1990-2006. Deze rol zullen wij in beeld proberen te brengen. Daarnaast is het ons streven om te achterhalen welke motieven aan dat beleid ten grondslag lagen. In wat volgt, zullen we zien dat burgerschap niet één, maar twee verschillende rollen kwam te spelen in het regeringsbeleid. In de eerste plaats werd de herijking van burgerschap gezien als middel om de integratie van minderheden te bevorderen. Daarnaast werd het in toenemende mate gezien als middel om alle Nederlanders meer bij de samenleving te betrekken.

⁸⁰ H.R. van Gunsteren, ‘Burgerschap in Nederland 1992-2008: voortschrijdend inzicht?’ in: *Beleid en Maatschappij*, vol. 1, (1999), pp. 41-43.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ SCP, *Sociaal Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering* (Rijswijk: SCP, 1998), pp. 6-7.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Dit werd in 1992 al geconstateerd door H.R. van Gunsteren, zie: H.R. van Gunsteren (red.), *Eigentijds Burgerschap. Onderzoek van het WRR* (Den Haag: SDU uitgeverij, 1992), p. III.

2.1 Burgerschap als motor van de integratie

Burgerschap is niet van de ene op de andere dag verbonden geraakt met integratie. Dit is een geleidelijk proces geweest, dat te maken had met zowel de komst van grote groepen migranten naar Nederland als de veranderende houding van de overheid ten opzichte van die migranten.⁸⁶ Om het verband tussen burgerschap en integratie te begrijpen, zullen we deze beide aspecten nader moeten bestuderen. In wat volgt zullen we stilstaan bij deze materie. Omdat de houding van de overheid ten opzichte van migranten door de tijd heen een aantal keer ingrijpend is veranderd, hebben we de periode die we behandelen opgedeeld in een aantal fases. Hoewel onze eigenlijke interesse ligt bij de periode 1990 tot en met 2006, beginnen we in de jaren tachtig, omdat het regeringsbeleid uit die tijd de achtergrond vormde voor de herijking van burgerschap in de jaren die daarop volgden. Ook zullen we kort ingaan op de manier waarop Nederland een immigratieland is geworden. In wat volgt zullen we zien dat burgerschap geleidelijk aan in beeld is gekomen bij de overheid ten gevolge van de steeds sterkere nadruk op integratie. Daar waar migranten in eerste instantie redelijk vrij werden gelaten in hun doen en laten, werd gaandeweg een steeds sterker beroep op hen gedaan om zich niet alleen de Nederlandse taal en cultuur eigen te maken, maar ook de zogeheten fundamentele Nederlandse normen en waarden te onderschrijven en actief deel te gaan nemen aan de samenleving.

2.1.1 Nederland als immigratieland

Lange tijd is Nederland een emigratieland geweest. Dit betekende dat er per saldo meer mensen uit Nederland vertrokken dan dat er binnenkwamen. Vooral in de periode kort na de Tweede Wereldoorlog waren er veel Nederlanders die besloten om hun geluk elders te beproeven. Gedreven door de woningnood en andere tekorten, en zelfs gestimuleerd door de overheid, meenden zij dat zij elders ter wereld een betere toekomst konden opbouwen dan in Nederland.⁸⁷ In de tweede helft van de twintigste eeuw is de balans omgeslagen, en is Nederland veranderd van een emigratie- naar een immigratieland. Deze omslag is echter geleidelijk geweest, en er zijn verschillende fasen te onderscheiden in de komst van immigranten naar Nederland.⁸⁸ De eerste fase bestond uit de repatriëring van mensen uit voormalig Nederlands-Indië en de Molukken in de jaren veertig en vijftig. Door de dekolonisatie waren zij genooddaakt om hun thuisland te verlaten en zich te vestigen in Nederland.⁸⁹ In het geval van de migranten uit Nederlands-Indië lag de nadruk sterk op integratie. Bij de Molukkers werd echter een segregatiebeleid gevoerd, waarbij zij afzijdig werden gehouden van de rest van de samenleving. De achterliggende gedachte was dat hun verblijf slechts tijdelijk zou zijn, en dat zij op den duur zouden terugkeren naar de Molukken.⁹⁰ Toen dit door internationale ontwikkelingen niet mogelijk bleek te zijn, werd voorzien in de faciliteiten voor permanente vestiging. Toch bleven

⁸⁶ Voor een goed overzicht van de houding van de overheid ten opzichte van minderheden, zie: F. Driouchi, *De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007). pp. 11-47.

⁸⁷ Voor meer informatie, zie: E. Koops, *De dynamiek van een emigratiecultuur. De emigratie van gereformeerden, hervormden en katholieken naar Noord-Amerika in vergelijkend perspectief (1947-1963)* (Hilversum: Uitgeverij Verloren, 2010). Koops noemt als pushfactoren voor de emigratie: economische moeilijkheden, woningtekort, spanningen in de binnenlandse en buitenlandse politiek en sociaalpsychologische factoren. Op pp. 104-139 gaat zij hierop in.

⁸⁸ Voor een overzicht, zie: SCP 1998, pp. 236-240.

⁸⁹ Ibid., p. 239.

⁹⁰ F. Driouchi 2007, pp. 12-13.

de Molukkers ook in de nieuwe situatie redelijk afzijdig van de samenleving, omdat zij kwamen te wonen in eigen woonwijken, waarin zij hun eigen cultuur konden behouden.⁹¹

De tweede grote immigratiegolf vond plaats in de jaren zestig en zeventig. In de jaren zestig maakte de Nederlandse economie een grote bloei door. Er was een situatie van nagenoeg volledige werkgelegenheid, wat ervoor zorgde dat veel Nederlanders de laaggeschoolde, zware banen niet meer op zich wilden nemen. Om toch in de vraag naar zulke arbeidskrachten te voorzien, werd een actief wervingsbeleid gevoerd in het buitenland. In eerste instantie richtte dit beleid zich op de Zuid-Europese landen, en vervolgens vooral op Turkije en Marokko.⁹² Jonge mannen verlieten hun familie en thuisland om in Nederland te gaan werken. De achterliggende gedachte was dat zij tijdelijk in Nederland aan de slag zouden gaan, en later weer terug zouden keren naar hun land van herkomst. Gaandeweg bleek echter dat zij zich blijvend vestigden in Nederland en ook hun gezinnen lieten overkomen, wat zorgde voor een sterke toename van de immigratie.⁹³ De derde grote stroom van immigranten bestond uit de komst van de zogeheten 'rijksgenoten', oftewel inwoners van de voormalige koloniën Suriname en de Antillen. Aanvankelijk werden deze rijksgenoten vooral gedreven door de zoektocht naar werk en een betere scholing, maar in het geval van de Surinamers speelde het onafhankelijk worden van hun land ook een belangrijke rol.⁹⁴ De laatste grote stroom van immigranten die voor ons onderzoek relevant is, bestond uit de komst van asielzoekers en vluchtelingen, die door de slechte omstandigheden in hun thuisland op dreef waren geraakt.⁹⁵

2.1.2 Minderhedenbeleid: burgerschap buiten beeld

De samenstelling van de Nederlandse bevolking is in de afgelopen vijftig jaar ingrijpend veranderd. Door de verschillende migratiestromen is Nederland van een etnisch en cultureel gezien relatief homogeen land getransformeerd in een pluriforme samenleving. Het heeft echter lang geduurd voordat dit ook als zodanig werd erkend door de overheid. Tot ver in de jaren zeventig, en zelfs nog het begin van de jaren tachtig ging men ervan uit dat de migranten op den duur zouden terugkeren naar hun land van herkomst.⁹⁶ In het geval van de Molukkers bleek dit al spoedig door de internationale ontwikkelingen niet mogelijk te zijn, maar wat betreft de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders was deze gedachte niet onrealistisch. Toen Nederland in 1973 werd geconfronteerd met een economische crisis, en de economische bloei afzwakte, stopte men weliswaar met het actieve wervingsbeleid van arbeidskrachten, maar omdat werd aangenomen dat de migranten slechts tijdelijk zouden blijven, werd vanuit de overheid weinig gedaan om hun omstandigheden te verbeteren. In tegenstelling tot de eerdere verwachting bleven de gastarbeiders echter wel in Nederland wonen.⁹⁷ Dit gegeven zorgde voor een verandering in de houding van de overheid, zo rond het einde van de jaren zeventig. Deze verandering werd kracht bijgezet doordat de voormalige gastarbeiders nog zwaarder dan de

⁹¹ Een goede beschrijving van de komst van de Molukkers naar Nederland en de manier waarop de overheid met hen omging is te vinden in: R. Pennix, 'Naar een algemeen minderhedenbeleid?' in: WRR, *Etnische minderheden* (Den Haag: WRR, 1979), pp. 9-46. Deze voorstudie bevat ook een soortgelijke beschrijving van de komst van de andere minderheden naar Nederland, en is daarom een waardevolle bron van informatie.

⁹² SCP 1998, pp. 237-238.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid., pp. 238-239.

⁹⁵ Ibid., pp. 239-240. Het is mogelijk om te spreken van een vijfde stroom van migranten, namelijk de migranten uit Oost-Europese landen, maar die ontwikkeling is nog te recent om mee te nemen in dit onderzoek.

⁹⁶ A. Fermin, 'Burgerschap en multiculturaliteit in het Nederlandse integratiebeleid' in: *Beleid en Maatschappij*, vol. 1 (2009), p. 16; SCP 1998, pp. 235, 245.

⁹⁷ F. Driouchi 2007, pp. 14-15; Zie ook: Verwey-Jonker Instituut, *Onderzoek Integratiebeleid* (Den Haag: SDU Uitgevers, 2004), pp. 16-23.

rest van de Nederlandse bevolking werden getroffen door de economische crisis van het begin van de jaren tachtig. De crisis trof allereerst de sector waarin zij werkzaam waren. Vanwege hun lage scholing bleef hun positie vervolgens achter toen de economie weer aantrok.⁹⁸

Het gevaar dat de immigranten in een blijvende achterstandspositie zouden geraken, zorgde voor een verandering in de houding van de overheid. Aan het begin van de jaren tachtig leidde dit tot actief beleid om hun positie te verbeteren.⁹⁹ De immigranten, oftewel gastarbeiders, werden omgedoopt tot “minderheden”, een term die door de WRR-publicatie *Etnische minderheden* uit 1979 in zwang was gekomen.¹⁰⁰ In dit rapport werd geconstateerd dat het overheidsbeleid te zeer in het teken had gestaan van de gedachte dat het verblijf van de immigranten slechts tijdelijk was. Volgens het WRR was het nodig om de situatie van de minderheden te verbeteren, om zo te voorkomen dat er achterstandsproblemen zouden ontstaan.¹⁰¹ Het WRR stelde dat het in de eerste plaats zaak was om de economische positie van de minderheden te verbeteren.¹⁰² Om culturele botsingen te voorkomen, moest daarnaast echter ook worden erkend dat Nederland een multi-etnische samenleving was geworden, waarvan diversiteit een blijvend kenmerk was. Van de overheid mocht worden verwacht dat zij de culturele eigenheid van minderheden zou erkennen, en aan minderheden de ruimte zou gunnen om daarvan uiting te geven.¹⁰³ Om botsingen tussen de meerderheid van de Nederlandse bevolking en de minderheden te voorkomen, moest eveneens worden gestimuleerd dat beide groepen ertoe kwamen om elkaars culturele verworvenheden te erkennen.¹⁰⁴ Wat het WRR betrof, moest de overheid zich dus actief opstellen ten opzichte van minderheden.

Het rapport van het WRR gaf een aanzet tot een verandering van het overheidsbeleid. In de *Ontwerpnota Minderhedenbeleid* uit 1981 werden veel van de adviezen door de overheid overgenomen en omgezet in concreet beleid.¹⁰⁵ Centraal stond het concept van de ‘positieve actie’, oftewel het streven om in iedere bedrijfssector een bepaald percentage minderheden aan de slag te laten gaan.¹⁰⁶ Om de minderheden in hun culturele eigenheid tegemoet te komen, kwam de overheid in hetzelfde jaar ook met het *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*. Volgens dit beleidsplan moesten de minderheden in het Nederlandse onderwijs de gelegenheid krijgen om aandacht te besteden aan hun eigen cultuur. Deze gedachte werd korte tijd later praktisch uitgewerkt in het recht op onderwijs in eigen taal en cultuur. Naar aanleiding van dit recht kregen kinderen die behoorden tot de minderheidsgroepen tijdens schooluren de gelegenheid om les te krijgen in de moedertaal van hun ouders en om kennis te nemen van hun cultuur.¹⁰⁷ Het moge duidelijk zijn dat de overheid de minderheden in de jaren tachtig in grote mate tegemoet kwam. Hierbij werd aan hen veel ruimte gelaten om zichzelf in groepsverband te organiseren, en op die manier met behoud van eigen identiteit te integreren. De achterliggende gedachte van dit beleid was dat in het verleden een soortgelij-

⁹⁸ F. Driouchi 2007, pp. 15-18; SCP 1998, pp. 245-246.

⁹⁹ F. Driouchi 2007, pp. 19-20.

¹⁰⁰ Verwey-Jonker 2004, pp. 24-27.

¹⁰¹ WRR, *Etnische minderheden. Rapport aan de regering* (Den Haag: WRR, 1979), pp. VI-IX.

¹⁰² *Ibid.*, pp. XVIII-XX.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. XX-XXIII.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Verwey-Jonker 2004, pp. 27-33.

¹⁰⁶ F. Driouchi 2007, pp. 18-21.

¹⁰⁷ SCP 1998, pp. 253-255.

ke verzuiling omvangrijke groepen met een achterstandspositie had geholpen om zichzelf te emanciperen.¹⁰⁸ Wat in het verleden had geholpen, zou in de toekomst ongetwijfeld ook weer helpen.

2.1.3 Burgerschap en de opkomst van het integratiebeleid

In het minderhedenbeleid van de jaren tachtig speelde burgerschap nog geen rol van betekenis. De minderheden werden aangesproken als groep, en niet als individu. Niet het individu, maar vooral de overheid moest zich actief tonen. Het toenmalige beleid kon evenwel op veel instemming rekenen.¹⁰⁹ Begin jaren negentig vond een belangrijke omslag plaats in het denken over de positie van immigranten in Nederland. Aan de basis van deze omslag lag het in 1989 door het WRR gepubliceerde rapport *Allochtonenbeleid*.¹¹⁰ In dit rapport stelde het WRR dat de immigranten die in de eerdere decennia waren gekomen zich niet alleen blijvend in Nederland hadden gevestigd, maar dat de migratie naar Nederland ook in de toekomst zou blijven plaatsvinden.¹¹¹ Gezien de blijvende aard van de migratie naar Nederland vond het WRR het zorgwekkend om te constateren dat het gevoerde minderhedenbeleid, tegen alle voornemens in, niet had kunnen voorkomen dat de minderheden in een achterstandspositie waren geraakt.¹¹² Onder hen was sprake van zowel een hoge werkeloosheid als een laag scholingsniveau en veel schooluitval. De minderheden dreigden gemarginaliseerd te raken. Volgens het WRR waren de minderheden in deze positie terecht gekomen, doordat het gevoerde overheidsbeleid te vrijblijvend was geweest. De minderheden waren voorheen te weinig aangespoord om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.¹¹³ De overheid werd daarom aangeraden om extra te investeren in de faciliteiten voor de opvang van nieuwe immigranten, en taal- en oriëntatiecursussen voor de al aanwezige migranten die niet konden meekomen in de samenleving.¹¹⁴

In de kabinetsreactie op het WRR-rapport liet de regering weten dat zij instemde met de meeste adviezen van het WRR. Het duurde evenwel tot en met 1994 voordat er serieus werk van werd gemaakt. In dit jaar werden door de overheid twee belangrijke nota's gepubliceerd, namelijk *Investeren in integreren* en de *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden*.¹¹⁵ Zoals de titels van deze nota's duidelijk maken, deed het woord "integratie" zijn intrede. Hiermee vond een omslag plaats in de houding ten opzichte van minderheden. Daar waar het minderhedenbeleid vooral de nadruk had gelegd op een actieve houding van de overheid kwam met het integratiebeleid de bal te liggen bij de leden van de minderheden zelf, die voortaan niet meer als lid van een groep maar als individu werden aangesproken. De tijd van vrijblijvendheid was voorbij. Migrantten werden geacht om zelf inzet te leveren om hun positie in de samenleving te verbeteren.¹¹⁶ De nieuwe nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van migrantten kwam tot uiting in de hernieuwde aandacht voor het begrip "burgerschap", dat binnen korte tijd veranderde in één van de sleutelbegrippen van het overheidsbeleid. De aandacht voor burgerschap kwam voort uit het gegeven dat dit begrip in de ogen van de overheid verbonden was met het idee van actieve burgers, die zelf hun eigen verantwoorde-

¹⁰⁸ H. Entzin, 'Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands', in M. Bodemann & G. Yurdakul, (eds.) *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America* (New York: Palgrave MacMillan, 2006), pp. 124-125.

¹⁰⁹ A. Fermin 2009, p. 16.

¹¹⁰ A. Fermin, 'Inburgeringsbeleid en burgerschap' in: *Migrantenstudies*, vol. 15:2 (1999), pp. 96-112; F. Driouichi 2007, pp. 21-22.

¹¹¹ WRR, *Allochtonenbeleid* (Den Haag: WRR, 1989), p. 9.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid., pp. 9-10.

¹¹⁴ Ibid., pp. 11-13.

¹¹⁵ Fr. Driouichi 2007, pp. 22-23.

¹¹⁶ Ibid., pp. 24-26.

lijkheid namen ten opzichte van elkaar en de rest van de samenleving. Op het moment dat immigranten werden aangesproken als toekomstige burgers, kon worden benadrukt dat zij zelf ook inzet moesten tonen om deel te worden van de Nederlandse samenleving en niet alles van de overheid konden verwachten. Van migranten werd in het vervolg verwacht dat zij zouden inburgeren, oftewel dat zij zich zouden inzetten om zich de Nederlandse taal en cultuur eigen te maken.¹¹⁷

In de ogen van de overheid was deelname aan de Nederlandse samenleving niet langer vrijblijvend, maar verplicht voor iedereen die zich blijvend in Nederland vestigde. In lijn met de nota's uit 1994 werd in 1996 dan ook gesproken over inburgeringscontracten, die een beroep deden op immigranten om zich ook daadwerkelijk de Nederlandse taal eigen te maken, en cursussen te volgen over maatschappelijke- en beroepsoriëntatie.¹¹⁸ Twee jaar later volgde de *Wet Immigratie Nederland*, die van inburgering een wettelijke plicht maakte. Van vrijblijvendheid was geen sprake meer, alle immigranten moesten inburgeren. In de jaren negentig werd burgerschap zodoende vooral opgevat als integratiemiddel. Met integratie bedoelde de overheid in de eerste plaats sociaal-economische integratie.¹¹⁹ De gedachte was dat wanneer immigranten actief mee zouden doen aan de arbeidsmarkt, hun maatschappelijke positie op termijn ook beter zou worden. Opvallend was dat er in de jaren negentig daarom maar weinig aandacht was voor de culturele dimensie van integratie. In de landelijke politiek was het enkel Frits Bolkestein, de toenmalige fractievoorzitter van de VVD, die benadrukte dat men die dimensie niet over het hoofd mocht zien. In een lezing uit 1991 stelde hij dat de overheid voorbij ging aan de culturele kloof tussen de immigranten met een islamitische achtergrond en de rest van de Nederlandse samenleving. Die kloof zou tot ernstige botsingen en vervreemding tussen bevolkingsgroepen kunnen leiden. Hoewel de lezing van Bolkestein de nodige reacties opriep, had het nog niet dezelfde impact als het debat dat een decennium later zou uitbreken.¹²⁰

2.1.4 Burgerschap en de malaise van het multiculturalisme

Aan het begin van het nieuwe millennium verscheen er een opmerkelijk artikel in het NRC. In dit artikel, met de titel 'Het multiculturele drama', uitte de linkse publicist Paul Scheffer felle kritiek op het overheidsbeleid ten opzichte van immigranten.¹²¹ Wijzend op de slechte positie van grote groepen immigranten constateerde hij dat dit beleid had gefaald en dat er zelfs een nieuwe etnische onderklasse dreigde te ontstaan. Dit kwam doordat het beleid gestoeld was op de multiculturele gedachte dat door aan immigranten veel ruimte te geven om zich te organiseren binnen eigen verbanden, tezamen gebracht door hun eigen cultuur en identiteit, zij op termijn zichzelf zouden kunnen emanciperen, net als tijdens de Verzuiling met andere bevolkingsgroepen was gebeurd. In de ogen van Scheffer ging deze vergelijking echter niet op, omdat er grote verschillen waren tussen de tijd van de Verzuiling en de hedendaagse immigratieproblematiek. Hierbij verwees hij naar Lijpharts bekende studie naar de Verzuiling.¹²² Volgens Lijphart was Nederland tijdens de Verzuiling weliswaar verdeeld geweest in verschillende bevolkingsgroepen, maar waren er geen ernstige conflicten ontstaan, omdat

¹¹⁷ Ibid., pp. 25-27.

¹¹⁸ Ibid., pp. 29-30.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ B. Prins en S. Saharso, 'From toleration to repression. The Dutch Backlash against multiculturalism', in: S. Vertovec en S. Wessendorf (red.), *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices* (New York: Routledge, 2010), pp. 74-75; H. Entzin 2006, p. 5.

¹²¹ P. Scheffer, 'De malaise van het multiculturalisme' in: NRC (29 januari 2000). Te vinden op: <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html.html> (geraadpleegd op 02-01-2015).

¹²² Het gaat hierbij om: A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam: De Bussy, 1968).

die groepen ondanks alle verschillen toch deelden in een gemeenschappelijke geschiedenis en taal, en hun strijd uitvochten binnen de door de Grondwet gecontroleerde arena van de politiek. Scheffer wees erop dat in het geval van de immigranten die gemeenschappelijke basis ontbrak, waardoor er minder bronnen van onderlinge solidariteit waren. Er dreigde hierdoor een kloof te ontstaan in de samenleving, die veel ingrijpender en venijniger was dan die van voorheen.¹²³

Het artikel van Scheffer maakte veel los, vooral omdat het bespreekbaar leek te maken wat voorheen door veel mensen niet gezegd durfde te worden. Onder delen van de bevolking was er al eerder sprake geweest van een groeiend onbehagen omtrent de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving, maar in de jaren negentig had dit geluid nog geen concrete politieke vertaling gekregen.¹²⁴ Met Scheffer kwam de kritiek nu echter uit de linkse hoek. Vanuit rechtse hoek werd hij opgepakt door Pim Fortuyn, die zich gedurende de jaren negentig steeds meer had ontpopt als een criticus van het Paarse beleid. Fortuyn combineerde een populistische boodschap met een sterk charisma, en wierp zich op als de vertolker van wat er aan kritiek onder het volk leefde. Hierbij richtte hij zich vooral tegen de islam als een gevaar voor de westerse cultuur.¹²⁵ Na de moord op Pim Fortuyn volgden de tumultueuze verkiezingen van 2002. Deze verkiezingen leidden tot het kabinet Balkenende I, dat bestond uit het CDA, VVD en de LPF. Dit kabinet kwam echter spoedig ten val, wat leidde tot een kabinet waarbij de LPF was vervangen door D66. De zich in de voorgaande jaren opstapelende kritiek omtrent de vrijblijvendheid van integratie uitte zich nu ook in het overheidsbeleid.¹²⁶ Uit de regeerakkoorden van Balkenende I en II werd duidelijk dat men inburgering een belangrijk thema vond. Het belang van een verplichte integratie werd extra kracht bijgezet. Hierbij werd veel verantwoordelijkheid gelegd bij de immigrant zelf, die in het vervolg zelf de kosten van de inburgeringscursussen op zich moest nemen. Alleen bij een succesvolle afronding ervan zou een deel van de kosten vergoed worden. Hieruit zou hun toewijding aan de Nederlandse samenleving moeten blijken.¹²⁷

De verschuiving richting een grotere eigen verantwoordelijkheid van immigranten om in te burgeren was niet de enige verandering die plaats had. Het inburgeringsbeleid van de jaren negentig was, in lijn met de bredere politieke filosofie van de Paarse kabinetten, gericht geweest op sociaal-economische integratie. De gedachte was dat het aanleren van de Nederlandse taal immigranten in staat zou stellen om te participeren op de arbeidsmarkt, wat hen vervolgens in staat zou stellen om te integreren. Hierbij werd de eigen culturele identiteit van de migranten ongemoeid gelaten, hetgeen in lijn was met het destijds vigerende multiculturalisme.¹²⁸ Zo lang de beleving van deze identiteit plaatsvond binnen de grenzen van de Grondwet, en daar dus niet haaks op zou staan, zou dit volgens de overheid geen belemmering vormen voor hun sociaal-economische integratie.¹²⁹ Inburgering was daarom vooral procedureel van aard, zonder dat er veel aandacht werd besteed aan de inhoud van het begrip "burgerschap". Onder de kabinetten Balkenende kwam hier een duidelijke verandering in. De door de christendemocraten geleide kabinetten stelden gemeenschappelijke normen en waarden centraal in hun beleid. Het kabinet stond, naar eigen zeggen, geen assimilatie voor,

¹²³ Scheffer 2000.

¹²⁴ B. Prins en S. Saharso 2010, pp. 76-77.

¹²⁵ Ibid., pp. 77-78.

¹²⁶ Ibid., pp. 78-80.

¹²⁷ Balkenende I, 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord. 2002', pp. 15-17. Digitaal te vinden op: http://www.parlement.com/9291000/d/tk28375_5.pdf (geraadpleegd op 02-01-2014).

¹²⁸ A. Fermin 2009, pp. 16-17.

¹²⁹ F. Diouichi 2007, pp. 36-37.

maar verwachtte wel een ‘omgaan met religieuze, culturele en etnische verschillen op basis van het respect voor de fundamentele normen en waarden die de Nederlandse samenleving kenmerken.’¹³⁰

Het inburgeringsbeleid onder de eerste twee kabinetten Balkenende viel daarom niet zozeer op doordat het inburgering minder vrijblijvend maakte, iets wat onder de Paarse kabinetten in mindere mate al gaande was, maar door de zeer sterke nadruk op het zich eigen maken van de Nederlandse cultuur en het onderschrijven van zogeheten fundamentele normen en waarden.¹³¹ Met dit vragen van respect ging de overheid verder in het invullen van burgerschap dan voorheen gebruikelijk was.¹³² De conceptie van het begrip “burgerschap” veranderde. Van een meer procedurele en juridische conceptie van burgerschap, waarin inburgering vooral werd opgevat als het bezitten van het staatsburgerschap en het mogen delen in de sociale voorrechten, ging het over op een meer substantiële conceptie van burgerschap. Hiermee wordt bedoeld dat er aan deze conceptie een bepaalde opvatting van het goede leven ten grondslag ligt.¹³³ Het belang dat werd gehecht aan inburgering en integratie werd duidelijk uit het gegeven dat zij beide waren ondergebracht bij één ministerie, dat van Justitie, dat werd geleid door Rita Verdonk. Het steeds striktere integratiebeleid lag echter ook ten grondslag aan de val van het derde kabinet Balkenende. De concrete aanleiding hiertoe was de weigering van minister Verdonk om een motie aan te nemen waarin werd gesteld dat asielzoekers die al langer dan vijf jaar in Nederland verbleven niet mochten worden uitgezet.¹³⁴

2.1.5 Burgerschap als vorm van wederzijdse betrokkenheid

De verkiezingen van 2006 brachten wederom een nieuw kabinet Balkenende voort, zij het in een andere samenstelling dan voorheen. In tegenstelling tot de centrumrechtste kabinetten van de voorgaande jaren was Balkenende IV een centrumlinks kabinet. Dit was ook te merken in het beleid. In plaats van de nadruk vooral te leggen op de inzet die van de kant van minderheden moest komen, kwam de nadruk meer te liggen op wat alle Nederlandse burgers gemeenschappelijk hadden. Dit betekende niet dat men het strengere inburgeringsbeleid opeens liet varen; hetgeen duidelijk werd uit het regeerakkoord, waarin stond: ‘Kennis van de taal, de samenleving en gemeenschappelijke waarden en geschiedenis is dan ook wezenlijk voor die integratie, en voor het kunnen participeren in de samenleving. Inburgering is daarom noodzakelijk voor wie hier wil verblijven’.¹³⁵ Van belang is echter dat men hieraan toevoegde dat de ingeburgerde zich vervolgens in de samenleving geaccepteerd mocht weten. Integratie werd gezien als een wederzijds proces. Een belangrijke verschuiving vond ook plaats in het doel van de integratie. Onder de Paarse kabinetten lag de nadruk op sociaal-economische integratie. Balkenende IV legde de nadruk echter ook op deelname aan de samenleving: ‘Het gaat echter om meer dan alleen arbeidsparticipatie, het gaat om maatschappelijke participatie en betrokkenheid, niet alleen van personen maar ook van de gemeenschappen waarin men leeft.’¹³⁶

Ook in het door de overheid aangekondigde *Deltaplan Inburgering* stonden de bovenstaande thema’s centraal. In dit plan werd teruggeblikt op het eerdere beleid en vooruit gekeken naar wat

¹³⁰ Balkenende I 2002. p. 15.

¹³¹ H. Entzinger 2006, pp. 9-10.

¹³² F. Diouichi 2009, pp. 36-38, 41-44.

¹³³ Zie ook: F. van Houdt en W. Schinkel, ‘Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland’ in: *Beleid en Maatschappij*, vol. 1 (2009), pp. 50-51.

¹³⁴ B. Prins en S. Saharso 2010, pp. 82-83.

¹³⁵ Balkenende IV ‘Samen werken, samen leven. Regeerakkoord 2006’, p. 22. Digitaal te vinden op: http://www.parlement.com/9291000/d/tk30891_4.pdf (Geraadpleegd op 03-01-2015).

¹³⁶ Ibid.

nog te doen stond op het gebied van integratiebeleid.¹³⁷ Volgens het plan was in de voorbije jaren een nieuw inburgeringsstelsel ontstaan, waarbij de verantwoordelijkheid lag bij de inburgeraar. Van deze inburgeraar mocht belangstelling worden verwacht voor de Nederlandse samenleving, cultuur en taal.¹³⁸ Het was anderzijds de taak van de overheid om voor de benodigde faciliteiten te zorgen. Inburgering was niet langer vrijblijvend, maar kwam met rechten en plichten, waarbij het behalen van het inburgeringsexamen gold als belangrijkste plicht. Inburgering werd gezien als belangrijke voorwaarde om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving. Volgens het plan was inburgering één zijde van de medaille en participatie in de samenleving de andere. Kennis van de Nederlandse taal en cultuur waren niet genoeg, het kwam er namelijk op aan om ze te gebruiken in de dagelijkse praktijk.¹³⁹ Integratie hield daarom niet op bij het behalen van het inburgeringsexamen. Participatie was echter geen eenzijdig proces, maar moest van twee kanten komen. Niet alleen van inburgeraars mocht inzet worden verwacht, maar ook van de rest van de samenleving. Ook van hen mocht worden gevraagd dat zij zich gedroegen als goede burgers en hun verantwoordelijkheden namen. Naast de allochtoon was ook de autochtoon in beeld gekomen als drager van het burgerschap.¹⁴⁰

2.2 Burgerschap als maatschappelijk bindmiddel

De integratieproblematiek heeft een belangrijke rol gespeeld in het op de politieke kaart zetten van burgerschap. Gedurende de jaren negentig raakte dit begrip, in de vorm van inburgering, sterk verbonden met het integratiebeleid; een verbintenis die ook in het daarop volgende decennium bleef bestaan. Gaandeweg werd de inzet van het begrip “burgerschap” echter breder. Niet alleen van immigranten werd verwacht dat zij zich zouden gaan gedragen als voorbeeldige burgers, maar ook van de autochtone bevolking. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw ontstond, ten gevolge van een breed gedragen maar weinig gedefinieerd gevoel van maatschappelijk onbehagen, een intensief debat over normen en waarden. Mensen hadden het idee dat de individualisering, die zij aanvankelijk hadden begroet, wellicht te ver was doorgeschoten, en dat er daarom manieren moesten worden gezocht om de sociale cohesie te herstellen. Toen dit thema op de politieke radar kwam, kwam burgerschap al snel in beeld als onderdeel van een aanpak om de sociale ontbinding tegen te gaan. In wat volgt zullen we dit proces onder de loep nemen. Om dit proces goed te begrijpen, zullen we beginnen met een bestudering van de maatschappelijke veranderingen die aanleiding gaven tot het gevoel van onbehagen, en de discussie over normen en waarden die daardoor ontstond.

2.2.1 Het gevoel van onbehagen

Een samenleving staat nooit stil, maar is altijd aan verandering onderhevig. Soms gaat de verandering in een rap tempo, en soms lijkt zij zich slechts traag te voltrekken. Mensen hebben vaak wel een idee van de veranderingen die zich gedurende hun leven voltrokken hebben, en kunnen daar veelal ronduit over vertellen, maar wie nog meer wil weten over de voornaamste maatschappelijke trends kan terecht bij het Sociaal Cultureel Planbureau. Ieder jaar weer publiceert dit bureau namelijk een studie naar de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen van het voorbije jaar, en ieder jaar weer geven die publicaties te denken. Toen het SCP in 1998 zelf vijftientig jaar bestond, be-

¹³⁷ Het plan werd gepubliceerd in 2007, wat buiten onze eigenlijke periode van bestudering valt. Omdat dit plan niet alleen terugblijkt op het beleid uit de voorgaande jaren, maar ook een uitwerking is van de plannen uit het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV hebben wij ervoor gekozen om het toch te raadplegen.

¹³⁸ Ministerie VROM, *Deltaplan inburgering: Vaste voet in Nederland* (Den Haag: Ministerie VROM, 2007), p. 9.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid., p. 11.

sloot zij het een keer extra groot aan te pakken, en een studie te publiceren over de belangrijkste veranderingen uit de voorbije kwarteeuw.¹⁴¹ Op tal van gebieden werden de maatschappelijke veranderingen in beeld gebracht, variërend van meer basale aspecten, zoals de demografische en economische ontwikkeling van Nederland, tot en met de veranderingen op het gebied van normen en waarden en de politiek. Bij de publicatie van het rapport kon het SCP tot geen andere conclusie komen dan dat de Nederlandse samenleving ingrijpend was veranderd. Volgens het SCP zou een tijdreiziger die vanuit de jaren zeventig zou doorreizen naar de jaren negentig weliswaar doorhebben dat hij zich in Nederland bevond, maar zouden veel aspecten van de samenleving hem toch vreemd voorkomen.¹⁴²

Als er één kenmerk is dat de jaren negentig onderscheidde van de jaren zeventig, dan was dat de toegenomen individualisering. Volgens het SCP kon dit begrip worden opgevat als de 'groeïende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving.'¹⁴³ De voornaamste oorzaak van de groeiende autonomie was de opkomst van de verzorgingsstaat, die ervoor had gezorgd dat mensen voor hulp bij moeilijkheden minder afhankelijk waren geworden van hun directe omgeving - iets wat in schril contrast stond met eerdere tijden. In plaats van te moeten investeren in contacten met mensen, of lid te moeten zijn van allerlei maatschappelijke verbanden en verenigingen, was contact met de medemens tot optie geworden in plaats van noodzaak.¹⁴⁴ Hierdoor was volgens het SCP de onderlinge solidariteit tussen mensen, die nodig is om sociale relaties in stand te houden, sterk afgenomen. Van alle maatschappelijke verbanden waar mensen deel van uitmaakten, kon alleen het gezin nog rekenen op de vanzelfsprekende loyaliteit van haar leden. Hierbij merkte het SCP echter op dat zelfs het gezin niet meer de reikwijdte en stabiliteit van weleer had.¹⁴⁵ Doordat mensen zich steeds minder verbonden waren gaan voelen met de directe omgeving, waren zij ook een stuk lossier komen te staan ten opzichte van de morele orde die door die verbanden in stand werd gehouden. Niet langer de gemeenschappelijke moraal, maar enkel de moraal die het individu zelf erop nahield was centraal komen te staan. De moderne mens was zichzelf gaandeweg tot maat geworden.¹⁴⁶

De sterk toegenomen vrijheid van het individu om te doen wat hij wil werd volgens het SCP door veel mensen als winst beschouwd. Niet langer hoefde men zich te schikken naar wat anderen vonden. Toch kende de individualisering van de samenleving ook een schaduwzijde. Deze ontwikkeling werd door veel mensen namelijk ook in verband gebracht met 'minder gewaarde verschijnselen als criminaliteit, politieke onverschilligheid, gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel, hedonisme, en morele afstomping.'¹⁴⁷ Al in de jaren negentig leverden die verschijnselen veel kritiek op, en ook toen ontstond er al een maatschappelijke roep om een herstel van de sociale cohesie. Volgens het SCP kwam deze roep erop neer dat de binding van het individu aan de samenleving hersteld zou moeten worden, en dat de moraal moest terugkeren in de opvoeding, het gezin en de school.¹⁴⁸ De schaduwzijde van de individualisering zorgde voor een breed gedragen maatschappelijk gevoel van onbehagen. De roep om het herstel van de sociale cohesie kreeg in de jaren negentig echter nog geen politieke vertaling, omdat de aandacht van de politici elders lag. De Paarse kabinetten legden de nadruk

¹⁴¹ Het gaat hier om de in de voetnoten al eerder naar verwezen studie *Sociaal Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*.

¹⁴² SCP 1998, p. 3.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid., pp. 4-6.

¹⁴⁵ Ibid., p. 6.

¹⁴⁶ Ibid., pp. 3, 5-6.

¹⁴⁷ Ibid., p. 5.

¹⁴⁸ Ibid.

op individuele zelfontplooiing en kenden daarnaast een sterk zakelijke inslag. Aandacht voor bredere sociale en maatschappelijke thema's lag daarom niet voor de hand.¹⁴⁹

2.2.2 Het normen en waardendebat

De maatschappelijke onvrede, die in de jaren negentig op de achtergrond aanwezig was, kwam aan het begin van het nieuwe millennium in de openbaarheid toen verschillende politieke partijen het vermeende gebrek aan sociale cohesie in de samenleving en de verruwde omgangsvormen tot een politiek item maakten. Hierin speelde het CDA een belangrijke rol. Al in de jaren negentig was deze partij begonnen met een herijking van het eigen gedachtegoed, dat zijn weerslag vond in het rapport *Nieuwe Wegen, Vaste Waarden*. In dit rapport nam men stelling tegen de in die tijd dominante nadruk in de politiek op het belang van de marktwerking en individuele zelfontplooiing. In de woorden van het rapport is de samenleving 'meer dan een zandbak; meer dan een verzameling individuen die als los zand aan elkaar hangen en toevallig in hetzelfde gebied wonen. De samenleving is niet een samenwerkingsverband rond een overheid en een markt. Ze berust op een dieper gevoelde saamhorigheid en behoefte aan gemeenschap bij mensen.'¹⁵⁰ Volgens het rapport was het de taak van de overheid om het ontstaan en instandhouden van een "waarden"volle samenleving te bevorderen. De overheid kon burgers niets opleggen, maar goede vormen van gedrag wel stimuleren.¹⁵¹

Het CDA ging de verkiezingen van 2002 in met een nadruk op normen en waarden. Naast het CDA was het vooral de LPF die, in navolging van Fortuyn, sterk ageerde tegen het Paarse beleid van de jaren negentig, dat door die partij verantwoordelijk werd gehouden voor allerlei maatschappelijke kwalen. Ondanks de weerklank die de LPF vond bij een aanzienlijk deel van de kiezers ging het CDA er uiteindelijk met de verkiezingswinst vandoor. Jan-Peter Balkenende werd hierdoor tot minister-president van een nieuw kabinet, bestaande uit CDA, VVD en LPF. Zoals al eerder is geschreven hield dit kabinet het door perikelen binnen de LPF maar kort uit. Hoewel het volgende kabinet Balkenende een iets andere samenstelling kende, doordat D66 de LPF verving, veranderde de inzet van het kabinet niet. Een centraal thema van het tweede kabinet Balkenende was het herstel van de sociale cohesie. Volgens het kabinet was de samenleving steeds onpersoonlijker geworden, waardoor mensen zich steeds minder veilig gingen voelen. Daarnaast waren respect en fatsoen ver te zoeken.¹⁵² Het kabinet zag het als taak om de discussie over normen en waarden wederom aan te jagen, om burgers op die manier te stimuleren om hier niet alleen over na te denken, maar ook zelf de handen uit de mouwen te nemen, en zich in te gaan zetten voor de samenleving.¹⁵³

Ook in de Tweede Kamer kwam men te spreken over het thema "normen en waarden". Toen dit thema ter sprake kwam, op 14 september 2002, liep het debat echter alle kanten uit. Om helderheid te verschaffen kwam Balkenende op 4 oktober 2002 met een brief. Volgens hem was het aan het kabinet om het belang van normen en waarden actief uit te dragen, en kon 'een samenleving die de moeite waard is, niet de optelsom zijn van individuen die zich zo min mogelijk aan elkaar gelegen laten liggen. Zij bestaat bij de gratie van gemeenschappelijke waarden en normen waaraan eenieder

¹⁴⁹ Ibid., pp. 9-10.

¹⁵⁰ CDA, *Nieuwe Wegen, Vaste Waarden* (Den Haag: CDA, 1995), p. 6. Digitaal te vinden op: https://www.cda.nl/fileadmin/Organisaties/Visiegroepen/Publicaties/Nieuwe_wegen_vaste_waarden_1995.pdf (Geraadpleegd op: 12-01-2015).

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Balkenende II, 'Meedoen, meer werk en minder regels', p. 5. Te vinden op: http://www.parlement.com/9291000/d/tk28637_19.pdf (geraadpleegd op 22-01-2015).

¹⁵³ Ibid., pp. 4-5.

zich verbindt'.¹⁵⁴ De voornaamste taak van de overheid 'kan erin bestaan bij te dragen dat waarden en normen in de samenleving – bij de burgers zelf – (weer) meer gaan leven en worden nageleefd'.¹⁵⁵ Concreet stond de overheid volgens Balkenende daarom drie verschillende sporen voor. In de eerste plaats wilde men door middel van inspraakorganen en peilingen burgers zelf aan het woord laten, om te ontdekken wat volgens hen de voornaamste ergernissen waren én hoe die ergernissen verholpen konden worden.¹⁵⁶ In de tweede plaats moesten maatschappelijke initiatieven die bijdroegen aan sociale cohesie ondersteund worden. Afsluitend kondigde het kabinet aan dat men bij het WRR een adviesaanvraag zou indienen, met de vraag om te verhelderen welke normen en waarden een rol speelden in de Nederlandse samenleving, en hoe dit zich verhield tot culturele verschillen.¹⁵⁷ Er werd een verband gezocht met de integratiediscussie, die op dat ogenblik woedde.

2.2.3 Welke normen, welke waarden en wat te doen?

In de Tweede Kamer worden veel maatschappelijke thema's besproken. Omdat het er tijdens discussies nogal verhit aan toe kan gaan, is het echter niet altijd de meest geschikte plaats om tot een weloverwogen visie op moeilijke onderwerpen te komen. Daar dient een zekere mate van reflectie aan vooraf te gaan. Op het moment dat de regering behoefte heeft aan zulke reflectie kan zij te rade gaan bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zoals hierboven al beschreven is, was dit precies de route die gekozen werd door het kabinet Balkenende omtrent het onderwerp normen en waarden. Op 8 november 2002 ontving de Raad dan ook een adviesaanvraag van de minister-president.¹⁵⁸ In deze aanvraag werd een aantal aspecten aan de orde gesteld. Allereerst werd de Raad verzocht om onderzoek te doen naar de vraag welk belang gemeenschappelijke waarden hebben voor de samenleving. In de tweede plaats werd gevraagd om na te denken hoe problematisch het was dat er in de Nederlandse samenleving niet alleen veel verschillende waarden op na werden gehouden, al dan niet veroorzaakt door cultuurverschillen, maar dat die waarden ook met elkaar in botsing konden komen. Afsluitend werd de raad verzocht om ook na te denken over welke implicaties de bevindingen zouden hebben voor het overheidsbeleid op terreinen als onderwijs, inburgering en integratie. Volgens het kabinet was het gewenst dat het WRR de materie bezag in het licht van bredere maatschappelijke trends, zoals bijvoorbeeld de individualisering.¹⁵⁹

Nagenoeg een jaar na de adviesaanvraag kwam het WRR met de publicatie *Waarden, normen en de last van gedrag*. In de inleiding van deze publicatie onderkende de Raad dat er een breed gedragen gevoel van onbehagen was in de samenleving. De hernieuwde aandacht voor normen en waarden was dan ook voortgekomen uit dit onbehagen. Volgens de Raad duidde de discussie over dit thema 'op een niet precies omschreven gevoel dat de sociale binding in de huidige samenleving aan het verminderen is, het vertrouwen tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid verslechterd is en dat in toenemende frequentie gedragingen worden geconstateerd die in strijd komen met elementaire waarden en normen'.¹⁶⁰ In de ogen van de Raad was het positief dat dit onbehagen een plaats had gekregen in de politiek. Omdat de discussies over deze materie weinig omljnd waren, was het echter nodig om de achterliggende problematiek te verhelderen. Volgens de Raad waren er

¹⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Kamerstuk 28600, nr. 42, p.1.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid., p. 3.

¹⁵⁷ Ibid., p. 4.

¹⁵⁸ J.P. Balkenende, 'Adviesaanvraag inzake waarden en normen' in: WRR, *Waarden, normen en de last van gedrag* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003), supplement, p.1.

¹⁵⁹ Ibid., pp. 1-2.

¹⁶⁰ WRR 2003, p. 19.

twee thema's die een belangrijke rol speelden in de verschillende discussies. In de eerste plaats draaiden veel discussies om 'fatsoenlijke omgangsvormen en het niet nakomen van de vele, vaak niet precies omschreven gedragsnormen'.¹⁶¹ Volgens de Raad was dit het vraagstuk van normoverschrijdend gedrag.¹⁶² Daarnaast draaiden de discussies veelal om 'het omgaan met uiteenlopende waarden en cultuurverschillen'.¹⁶³ Samen genomen stond in beide vraagstukken de vraag centraal welke mate van gemeenschappelijkheid nodig is in een uiterst pluriform geworden samenleving.¹⁶⁴

Voordat kon worden gekeken naar eventuele oplossingen voor de problematiek omtrent normen en waarden achtte de Raad het nodig om in te gaan op de vraag hoe deze problematiek had kunnen ontstaan. Dit vroeg om aandacht voor de manier waarop normen en waarden worden overgedragen, en de manier waarop die overdracht verstoord was geraakt. Volgens de Raad werden normen en waarden overgedragen in de interacties tussen personen, binnen maatschappelijke instituties en de samenleving als geheel. Van oudsher geschiedde de overdracht binnen deze structuren op een vanzelfsprekende manier, zonder dat men daarbij veel problemen ondervond. De maatschappelijke instituties kenden drie verschillende taken, die allen aan bod kwamen. In de eerste plaats was hun primaire taak het realiseren van de doelen en waarden waarvoor ze waren opgericht. In de tweede plaats was het aan de maatschappelijke instanties om de sociale, morele en economische voorwaarden in stand te houden, die nodig waren om te voldoen aan hun primaire taak. Ten derde had iedere institutie als taak om een bijdrage te leveren aan goed sociaal gedrag van haar leden en het in stand houden van de publieke moraal. Het bovenstaande klinkt wellicht abstract, maar het is niet moeilijk om concrete voorbeelden te noemen van maatschappelijke instituties die in het verleden aan de genoemde kenmerken voldeden. Ten tijde van de Verzuiling waren er immers vele organisaties die een specifiek doel hadden, zoals het onderwijs, maar dat tegelijkertijd deden vanuit een specifieke identiteit en ingebed waren in bredere maatschappelijke verbanden. Een gereformeerde school verzorgde niet alleen gewoon onderwijs, maar droeg ook eraan bij dat kinderen bekend raakten met de gereformeerde moraal, zodat die moraal ook in het publieke domein in stand bleef.

Als maatschappelijke instituties in het verleden er goed in slaagden om te voldoen aan hun kerntaken, hoe kon het dan dat veel mensen het idee hebben dat het gemeenschappelijke fundament van normen en waarden, en daarmee ook de sociale cohesie in de samenleving, gaandeweg verzwakt was? Volgens de Raad waren er twee hoofdoorzaken aan te wijzen die aan dit proces ten grondslag lagen, namelijk de individualisering van de samenleving en verzakelijking van de kant van de overheid. De belangrijkste aspecten van individualisering waren: 'afname van het belang van traditionele sociale kaders en verbanden, de hogere verwachtingen van burgers en de toename van de gevoeligheid en de roldifferentiatie van burgers'.¹⁶⁵ In het verleden werden de normen en waarden van burgers 'in hoge mate bepaald door de niet zelfgekozen sociale verbanden waarvan men deel uitmaakte: de wijk, de kerk, enzovoort'.¹⁶⁶ Het gedrag van het individu werd daarnaast in toom gehouden door de sociale controle die uitging van deze verbanden.¹⁶⁷ In de hedendaagse samenleving hadden de maatschappelijke verbanden hun invloed grotendeels verloren. Mensen konden makkelijker wisselen tussen de verschillende groepen waartoe zij behoorden; zoals het SCP eerder al constateerde is deelname aan zulke verbanden optioneel geworden in plaats van noodzakelijk. De

¹⁶¹ Ibid, p. 23.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid., p. 208.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

vrijblijvendheid maakte het moeilijker om mensen op hun gedrag aan te spreken, wat eerder leidde tot normoverschrijdend gedrag. De moderne, mondige burger liet zich niet meer zomaar de wet voorschrijven. Hierdoor was de pluriformiteit in gedragingen en verwachtingen van burgers toegenomen, wat het voor instituties vervolgens weer moeilijker maakte om aan ieders wensen te voldoen.¹⁶⁸

De hierboven beschreven gevolgen van individualisering betroffen vooral de manier waarop burgers zich in de samenleving gedroegen. Vanuit de overheid was het vooral de verzakelijking die het functioneren van maatschappelijke instituties had ondermijnd. Met verzakelijking bedoelde de Raad de al eerder in deze scriptie aan bod gekomen tendens van de overheid, vanaf de jaren tachtig, om publieke en maatschappelijke instanties te stimuleren om 'zich meer te spiegelen aan de private sector, of de zakenwereld'.¹⁶⁹ In eerste instantie kwam deze stimulans voort uit de noodzaak om te bezuinigen, maar gaandeweg werd het gebruikelijk om de zakelijke benadering te zien als een doel op zich. Dit had belangrijke gevolgen voor het functioneren van de maatschappelijke instituties. Meer en meer werden zij afgerekend op basis van zakelijke, meetbare criteria. Hierdoor verdwenen de minder goed meetbare, maar bepaald niet onbelangrijke aspecten van hun functioneren, zoals de overdracht en het in stand houden van bepaalde normen en waarden, buiten beeld. Volgens de Raad hadden de 'toenemende prestatie- en resultaatgerichtheid en het sterkere kostenbesef van maatschappelijke instituties ertoe geleid dat organisaties zich minder sterk rich[t]ten op hun secundaire taken ten aanzien van de overdracht en handhaving van normen'.¹⁷⁰ Hierdoor was het vervolgens 'minder vanzelfsprekend geworden dat burgers de geldende normen en waarden onderschrijven en door hun medeburgers worden gecorrigeerd indien zij deze normen overschrijden'.¹⁷¹

De bovenstaande ontwikkelingen betroffen tal van maatschappelijke instituties. Een bijzondere institutie was echter het onderwijs, zeker als het ging om de overdracht van normen en waarden. De school was namelijk nagenoeg de enige maatschappelijke institutie waaraan alle 'toekomstige volwassen burgers moe[s]ten deelnemen ongeacht hun talent, etnische achtergrond of sociale klasse'.¹⁷² Men zou daarom kunnen verwachten dat scholen een bijzondere rol speelden in het overdragen en in stand houden van normen en waarden. Toch was dit aspect van het onderwijs volgens de Raad in de decennia ervoor verzwakt, omdat de dubbele tendens van individualisering en verzakelijking ook aan het onderwijs niet voorbij was gegaan. Naast schaalvergroting was er ook sprake geweest van een toenemende afrekening op basis van kwantitatieve outputindicatoren, dat ten koste was gegaan van de moeilijker meetbare kwalitatieve aspecten van het onderwijs, zoals het pedagogische klimaat en de bijdrage die het leverde aan het normbesef.¹⁷³ De nadruk op meetbaarheid was zelfs aan de inhoud van het onderwijs niet voorbijgegaan, omdat hierin de nadruk sterk was komen te liggen op het aanleren van cognitieve vaardigheden. De individualisering had ervoor gezorgd dat de normen en waarden van het gezin, de school en de andere maatschappelijke instituties niet meer in elkaars verlengde lagen. Dit maakte het moeilijk om op dit punt te spreken van een eenduidige overdracht. Daarnaast was er geen duidelijk gedeeld moreel kader meer, dat iedereen deelde.¹⁷⁴

Om de maatschappelijke problemen aan te pakken, en de sociale cohesie van de samenleving te versterken, was het volgens het WRR nodig om maatschappelijke instituties weer de ruimte te geven om niet alleen hun primaire taken, maar ook hun secundaire en tertiaire taken uit te kunnen

¹⁶⁸ Ibid., p. 209.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid., pp. 212-213.

¹⁷¹ Ibid., pp. 212-213.

¹⁷² Ibid., p. 216.

¹⁷³ Ibid., p. 217.

¹⁷⁴ Ibid., pp. 214-215.

oefenen. Vooral de bijdrage die deze instituties konden leveren aan het in stand houden van goed gedrag van de deelnemers ervan en de bijdrage aan de publieke moraal moesten in beeld komen. De instituties moesten in het vervolg daarom niet alleen meer worden afgerekend op meetbare kwantitatieve factoren, maar ook op de kwalitatieve bijdrage die zij leverden aan de overdracht en het in stand houden van normen en waarden. Dit had ook belangrijke implicaties voor de primaire taken van het onderwijs. Een vak als geschiedenis moest volgens de Raad meer worden gewaardeerd, omdat 'leerlingen erdoor vertrouwd worden gemaakt met historische oriëntaties en de "bronnen van onze beschaving", waardoor zich bij hen ook een gevoel voor morele en culturele vraagstukken kon ontwikkelen.'¹⁷⁵ Zij leerden hierdoor om de eigen normen en waarden in een breder historisch en ook Europees perspectief te zien.¹⁷⁶ Naast geschiedenis was ook maatschappijleer een vak dat om herwaardering vroeg. Dit kon worden bereikt door aspecten van burgerschapsvorming een duidelijkere plaats te geven binnen dit vak, waardoor leerlingen leerden over de verschillende rollen die zij als burger hadden te spelen. Zij konden zo de kennis en vaardigheden opdoen die nodig waren om een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Hiermee zou de school weer de ruimte krijgen om te voldoen aan haar tertiaire taak, namelijk een bijdrage leveren aan de publieke moraal.¹⁷⁷

2.2.4 Kabinetsreactie: daden rondom burgerschap

Korte tijd na de publicatie van het WRR-rapport kwam het kabinet met een reactie. Deze reactie is voor ons van belang omdat hij niet alleen laat zien welke houding de regering had ten aanzien van de problematiek omtrent normen en waarden, maar ook omdat er concreet beleid in werd aangekondigd. Volgens het kabinet had de verruwing van de omgangsvormen gezorgd voor een breed gedragen gevoel van onbehagen in de samenleving. Dit onbehagen kwam op veel verschillende terreinen tot uiting. Achter de discussie over normen en waarden ging dan ook 'een grote variëteit aan maatschappelijke ongenoegens schuil.'¹⁷⁸ Volgens het kabinet werd de discussie mede gevoed door de gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen die hun aanvang hadden in de jaren zestig en zeventig. Het ging hier om de 'processen van individualisering, secularisering, emancipatie en persoonlijke ontplooiing'.¹⁷⁹ De soms doorgeschoten nadruk op individuele vrijheid had geleid tot vormen van grenzeloos gedrag, 'egocentrisme, vormen van zelfverrijking en een gebrek aan oog voor de vrijheden van anderen.'¹⁸⁰ Naast onvrede over normoverschrijdend gedrag zag het kabinet de komst van grote groepen migranten, en de daaraan verbonden pluralisering van de samenleving, ook als een van de factoren die hadden bijgedragen aan het wederom ter discussie stellen van normen en waarden. De pluralisering riep namelijk de vraag op welke normen en waarden mensen nog wel gemeenschappelijk hadden, en hoe zij moesten omgaan met botsende opvattingen.¹⁸¹

Gezien het belang dat het kabinet hechtte aan de normen- en waardendiscussie was het blij om te zien dat het WRR een gedegen rapport had geschreven over deze materie. De hoofdlijnen van het rapport werden daarom onderschreven door de regering. In plaats van in te gaan op alle details uit het rapport, koos het kabinet er echter voor om in zijn reactie een eigen visie te ontvouwen op het vraagstuk over normen en waarden. Net als het WRR benadrukte de regering zowel het gegeven van de waardepluriformiteit van de hedendaagse samenleving als het belang van gemeenschappe-

¹⁷⁵ Ibid., p. 220.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid., pp. 221-222.

¹⁷⁸ Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29454, nr. 2, p. 2.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

lijke normen en waarden.¹⁸² Zelf zei zij hierover: 'Waardepluriformiteit betekent niet dat het delen van waarden er niet toe doet. Integendeel, 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 geaccepteerd.'¹⁸³ De burger moest de ruimte krijgen om zijn eigen leven in te richten, maar er waren ook grenzen, die hij zou moeten erkennen, en een gemeenschappelijke basis, die hij zou moeten onderschrijven. Die gemeenschappelijke basis bood een gedeelde maatstaf waar normen en gedrag tegen afgezet zouden kunnen worden. Volgens de regering ging het hierbij in de eerste plaats om de fundamentele waarden van de rechtstaat. Daarnaast konden de gemeenschappelijke waarden 'niet (geheel) los worden gezien van de Nederlandse geschiedenis en cultuur die mede bepalen op welke wijze daaraan invulling wordt gegeven in regelgeving, rechtspraak, beleid, democratische besluitvorming en samenleving.'¹⁸⁴

Normen en waarden worden veelal in één adem genoemd. Net als de Raad erkende het kabinet dat de beide begrippen weliswaar met elkaar verbonden zijn, maar dat zij toch ook belangrijke onderlinge verschillen kennen. Volgens het kabinet waren waarden 'meestal positief geformuleerd, normen negatief.'¹⁸⁵ Daarnaast boden waarden 'perspectief op waardevolle wenselijkheden', terwijl normen juist beperkingen oplegden.¹⁸⁶ Waarden lagen veelal ten grondslag aan de normen, en gaven daaraan richting en duiding. Het kabinet benadrukte dat het naleven van normen en waarden niet iets is dat enkel met machtsmiddelen kon worden afgedwongen. Het was aan de burgers zelf om zich verantwoordelijk te tonen. Bij hen moest het besef leven dat zij deel uitmaakten van een samenleving waarin iedereen verantwoordelijkheid droeg voor zijn of haar eigen gedrag. De instandhouding en overdracht van normen en waarden was daarom een belangrijke verantwoordelijkheid voor burgers én voor de sociale verbanden waar zij deel van uitmaakten.¹⁸⁷ De eigen verantwoordelijkheid van de burger stond bij het kabinet voorop. Anderzijds mocht van de overheid worden verwacht dat zij het debat over normen en waarden stimuleerde en verdiepte. De overheid moest ook de rechtsregels serieus blijven handhaven, door in te grijpen bij concreet normoverschrijdend gedrag. Afsluitend was het aan de overheid om te letten op haar eigen integriteit en ook 'de waarden en normen van de democratische rechtstaat en de deugden van burgerschap actief [uit te dragen]'.¹⁸⁸

De normen en waardendiscussie mocht niet alleen bij woorden blijven, maar moest ook tot daden leiden. In de reactie op het WRR-rapport ging het kabinet daarom in op een scala aan maatregelen die getroffen konden en moesten worden om de bovenstaande doelen te bereiken. Het is interessant om te zien dat het onderwijs hierin prominent naar voren kwam. Volgens het kabinet had de school de school naast het gezin 'mede tot taak eraan bij te dragen dat jonge mensen zich vormen tot verantwoordelijke burgers'.¹⁸⁹ Het onderwijs maakte volledig deel uit van de samenleving en had daarom ook een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hierbij mocht worden verwacht dat ouders een ondersteunende rol spelen. Het kabinet erkende dat het onderwijs voorheen te weinig aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheden toekwam omdat scholen vooral werden afge-rekend op de kwantificeerbare prestaties. In het vervolg zouden zij daarom meer ruimte gaan krijgen om zich te profileren op het gebied van de moeilijker meetbare, maar bepaald niet minder belang-

¹⁸² Ibid., p.4.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid., p. 5.

¹⁸⁵ Ibid., p. 7.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid., p. 8.

¹⁸⁸ Ibid., p. 10.

¹⁸⁹ Ibid., p. 11.

rijke prestaties, zoals het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de meest basale zin was het belangrijk dat scholen sociale en morele waarden in praktijk brachten en de regels van de school goed handhaafden. Ook moesten jongeren de ruimte krijgen om binnen de school te participeren. Op die manier zouden zij kunnen oefenen met actief en democratisch burgerschap.¹⁹⁰

Van centraal belang voor ons is het gegeven dat de interesse van het kabinet in het bijzonder uitging naar burgerschapsvorming. De aandacht voor burgerschap moest volgens het kabinet worden verplicht voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. In lijn met een rapport van de Onderwijsraad – dat wij in het volgende hoofdstuk zullen behandelen – pleitte het kabinet ervoor dat er een wettelijke doelbepaling met betrekking tot burgerschap moest komen voor het onderwijs. Wat het kabinet betrof werd er in het voortgezet onderwijs ‘gedurende de hele schoolloopbaan aandacht besteed aan burgerschapsvorming, kennis van verschillende levensbeschouwingen en reflectie op waarden en normen.’¹⁹¹ Net als de Raad was het kabinet niet van mening dat er een apart vak moest komen voor burgerschapsvorming. In de onderbouw gaven de kerndoelen al de ruimte om aandacht te besteden aan dit onderwerp, net als de destijds aanstaande invoering van het leergebied “mens en maatschappij”. In de bovenbouw kon bij het vak maatschappijleer uitgebreid worden stilgestaan bij burgerschap. Dit vak moest daarom verplicht blijven voor alle leerlingen. Door eerder aangekondigde wettelijke bepaling zou vast komen te staan dat er bij dit vak aandacht moest worden besteed aan burgerschapsvorming. Op welke manier scholen invulling zouden geven aan die plicht werd, in het licht van de vrijheid van onderwijs, echter vrij gelaten. Afsluitend vond het kabinet het ook nodig dat de maatschappelijke stage voor scholieren, die op dat ogenblik nog slechts een pilot was op enkele scholen, werd uitgebreid. Op het moment dat steeds meer scholen zo’n stage zouden aanbieden, zouden ook steeds meer leerlingen kennis maken met maatschappelijke betrokkenheid.¹⁹²

2.3 Analyse van de motieven

Dit hoofdstuk ving aan met de constatering dat burgerschap gedurende een groot deel van de twintigste eeuw geen rol van betekenis speelde in het regeringsbeleid. Doordat Nederland verdeeld was in verschillende religieuze en levensbeschouwelijke zuilen, was het simpelweg niet mogelijk om een eenduidige invulling te geven aan dit begrip. Iedere poging daartoe zou weerstand oproepen. In de jaren zestig en zeventig werd burgerschap weliswaar enige tijd in verband gebracht met de verzorgingsstaat, maar deze verbintenis hield geen stand toen het kostenplaatje van de verzorgingsstaat de spuigaten uit begon te lopen. Gezien de relatief marginale rol van het begrip “burgerschap” gedurende een groot deel van de twintigste eeuw is de opleving van politieke interesse in dit begrip, begin jaren negentig, des te opmerkelijker. In dit hoofdstuk hebben wij onszelf bezig gehouden met het in beeld brengen van die opleving. De vraag die aan dit streven ten grondslag lag, was welke rol het begrip “burgerschap” speelde in het regeringsbeleid gedurende de periode 1990-2006. Daarnaast was het ook ons streven om de motieven die aan dat beleid ten grondslag lagen te achterhalen. Hierbij geldt dat wij onder motieven niet de diepste drijfveren van de politici verstaan, die voor ons immers niet te achterhalen zijn, maar de door hen in de beleidsdocumenten genoemde argumenten voor het te voeren beleid. Wat wilden zij eigenlijk bereiken met de herijking van het begrip “burgerschap”?

Wat wij hebben mogen ontdekken is dat burgerschap twee verschillende rollen kwam te spelen in het regeringsbeleid, namelijk als motor van de integratie en als maatschappelijk bindmiddel. De opleving van interesse in burgerschap kwam aanvankelijk voort uit de veranderende houding van

¹⁹⁰ Ibid., pp. 17-18.

¹⁹¹ Ibid., p. 18.

¹⁹² Ibid., pp. 18-19.

de overheid ten opzichte van minderheidsgroepen in Nederland. Aanvankelijk was het vooral de overheid die een actieve houding had ten opzichte van minderheden, die als groep werden aangesproken. Om de positie van minderheden in de Nederlandse samenleving te verbeteren, was de overheid zeer actief in het faciliteren van allerlei voorzieningen. Begin jaren negentig vond echter een belangrijke omslag plaats. Aan die omslag lag de constatering ten grondslag dat het tot dan toe gevoerde minderhedenbeleid maar weinig succesvol was geweest in het verbeteren van de positie van minderheden. In plaats van een betere positie te krijgen, dreigden de minderheden zelfs af te zakken naar de marges van de samenleving. Deze constatering leidde tot een verandering in de houding van de overheid. Niet langer was het de overheid die actief moest zijn in het verbeteren van de positie van de minderheden, maar de leden van de minderheden zelf. Deze leden, die in het vervolg werden aangesproken als allochtonen, werden als primair verantwoordelijk gezien voor hun integratie in de Nederlandse samenleving, en werden daar ook op aangesproken door de overheid.

Tegelijkertijd met de nieuwe nadruk op actieve integratie van allochtonen in de samenleving kwam ook het begrip “burgerschap” bij de overheid in beeld. Allochtonen moesten in het vervolg gaan “inburgeren”, een term die synoniem werd voor integratie. De keuze om te spreken over inburgering maakt duidelijk dat er bij de overheid sprake was van een opleving van interesse in burgerschap. Dit gegeven roept de vraag op wat aan deze ontwikkeling ten grondslag lag. Waarom koos men specifiek voor het begrip “burgerschap”? Deze vraag laat zich niet moeilijk beantwoorden. Het antwoord heeft namelijk alles te maken met wat de overheid beoogde, namelijk van de allochtonen actieve deelgenoten maken van de Nederlandse samenleving. Als we de definitie van burgerschap in herinnering nemen, dan wordt duidelijk dat burgerschap goed bij dat streven paste. Burgerschap staat immers voor het deelgenot zijn van een gemeenschap, en geeft de bezitter ervan niet alleen speciale voorrechten maar legt hem of haar ook de plicht op om zich in te zetten voor de gemeenschap. Toegepast op de allochtonen kwam dit erop neer dat zij niet alleen meer een beroep mochten doen op de voorrechten van de Nederlandse verzorgingsstaat, maar ook actief moesten gaan deelnemen aan de samenleving. Omdat voor een goede uitoefening van burgerschap de juiste kennis, vaardigheden en attitudes vereist zijn, werd het inburgeringsprogramma steeds stringenter. Allochtonen moesten in het vervolg niet alleen de Nederlandse taal, maar ook de cultuur eigen gaan maken.

Door de omslag in het denken over integratie was het begrip “burgerschap” duidelijk op de politieke radar gekomen. Het duurde niet lang totdat naast het allochtone ook het autochtone deel van de bevolking in beeld was gekomen als dragers van burgerschap. Ook in dit geval ging de overheid een actievare houding van hen verwachten. Onder veel Nederlanders leefde het gevoel dat de sociale cohesie van de Nederlandse samenleving in de voorbije decennia sterk verminderd was. Deze vermindering uitte zich in allerlei vormen van ongewenst en normoverschrijdend gedrag. Toen het gevoel van onbehagen, dat hiervan het gevolg was, opgepikt werd binnen de politiek, leidde dit tot een brede discussie over normen en waarden. Centraal in die discussie stond de vraag hoe de sociale cohesie van de samenleving weer hersteld kon worden. Het antwoord werd gevonden met de herijking van burgerschap. In toenemende mate werd de bevolking erop gewezen dat zij als burgers medeverantwoordelijk waren voor het welvaren van de samenleving. Het motief dat naar voren kwam in het regeringsbeleid was dan ook het tegengaan van het gevoel van maatschappelijk onbehagen, en het herstel van de sociale cohesie van de samenleving. De overheid kon een actieve deelname aan de samenleving weliswaar niet dwingend opleggen, maar via allerlei maatschappelijke initiatieven wel stimuleren. Bovenal kon de overheid ervoor zorgen dat alle Nederlanders al op jonge leeftijd kennis zouden maken met burgerschap, zodat zij zich vanaf hun eerste jaren de vereisten van het burgerschap eigen zouden kunnen maken. Burgerschapsvorming was in beeld gekomen.

Hoofdstuk 3

De herwaardering van burgerschapsvorming

Het *hoe* en *waarom* van de wettelijke verplichtstelling in 2006 van aandacht voor burgerschapsvorming.

Burgerschapsvorming is lange tijd een ondergeschoven kind geweest op de politieke agenda. Voor onderwerpen die in verband kunnen worden gebracht met burgerschap was weliswaar bij tijd en wijle interesse, maar een integrale visie op het hoe en waarom van burgerschapsvorming ontbrak. De bekende oproep van Jo Ritzen, die begin jaren negentig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap was, om de “pedagogische opdracht van het onderwijs” opnieuw serieus te nemen, kwam nog het dichtst in de buurt. In reactie op de toenemende individualisering van de samenleving, de ontzuiling en het steeds pluriformer worden van de Nederlandse samenleving vond de minister het destijds nodig om wederom na te denken over wat alle burgers gemeenschappelijk hadden. Met betrekking tot het onderwijs betekende dit dat er weer aandacht moest komen voor de overdracht van waarden.¹⁹³ De opleving van interesse in de pedagogische opdracht van het onderwijs was echter van korte duur. Zij leidde weliswaar tot enig debat, maar niet tot veranderingen in het beleid. Terugblikkend op de discussie over de “pedagogische opdracht” constateert het SCP dan ook dat het debat over normen en waarden destijds nog teveel gekenmerkt werd door ambivalentie: ‘Aan de ene kant vroeg men aandacht voor normen en waarden om problemen als normvervaging, egoïsme, vandalisme en criminaliteit aan te pakken; aan de andere kant was men bang om te moraliseren en staatspedagogiek te bedrijven.’¹⁹⁴ Door de ambivalentie kon men niet tot een concrete aanpak komen.

Van de schroom om in de politiek te debatteren over normen en waarden was aan het begin van de eenentwintigste eeuw nog maar weinig over. Ten gevolge van de in het vorige hoofdstuk beschreven veranderingen in het integratiebeleid en de normen en waardendiscussie was burgerschap centraal op de politieke agenda komen te staan. Er bestond een grote interesse in de vraag wat burgers in een individualistisch en pluriform geworden samenleving nog gemeenschappelijk hadden en hoe de sociale cohesie van de samenleving versterkt kon worden. Deze opleving van politieke interesse in burgerschap schiep de ruimte voor een opleving van interesse in burgerschapsvorming, dat het onderwerp werd van een levendig debat. In dit hoofdstuk zullen wij stilstaan bij het politieke proces dat in 2006 resulteerde in de wettelijke verplichtstelling om in het onderwijs aandacht te besteden aan burgerschapsvorming. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen. Allereerst zullen we ingaan op de vraag hoe burgerschapsvorming op de politieke agenda kwam te staan. Het zal duidelijk worden dat de Onderwijsraad hierin een centrale rol speelde. In de tweede helft van het hoofdstuk zullen we ingaan op de vraag hoe het eigenlijke politieke proces tot de verplichtstelling verliep. In allebei de delen zullen we in het bijzonder stilstaan bij de motieven die ten grondslag lagen aan de herwaardering van burgerschapsvorming. Wat was het dat zovelen ertoe bracht om te pleiten voor een herijking van burgerschapsvorming, en wat werd beoogd met de wettelijke verplichtstelling ervan?

3.1 Burgerschapsvorming op de politieke agenda

Burgerschapsvorming is niet van de ene op de andere dag op de politieke agenda komen te staan. De groeiende interesse in het begrip “burgerschap”, rond de eeuwwisseling, schiep weliswaar de ruimte

¹⁹³ R. Bronneman-Helmers & E. Zeijl 2008, pp. 174-175.

¹⁹⁴ Ibid., p. 175.

voor een opleving van interesse in burgerschapsvorming, maar de concrete agendering is vooral te danken aan de Onderwijsraad. Net zoals de opleving van politieke interesse in burgerschap stapsgewijs verliep, kende de opleving van interesse in burgerschapsvorming een aantal stappen. Er zijn twee publicaties van de Onderwijsraad geweest die een centrale rol speelden in de agendering van burgerschapsvorming. De eerste publicatie was de in 2002 gepubliceerde verkenning *Samen leren leven*.¹⁹⁵ In deze verkenning stond de Onderwijsraad stil bij de relatie tussen het onderwijs en de sociale samenhang van de samenleving. Op basis van een theoretische en empirische verkenning van de betekenis van de begrippen “onderwijs”, “burgerschap” en “gemeenschap”, kwam de Raad tot een aantal discussiethema’s, waarover in seminars zou worden gesproken. De bevindingen uit de seminars lagen vervolgens ten grondslag aan het in 2003 door de Raad gepubliceerde rapport *Onderwijs en Burgerschap*.¹⁹⁶ Het was in dit rapport dat de Raad kwam tot de aanbeveling van een wettelijke verplichting van aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs. Omdat de rapporten van de Onderwijsraad van groot belang zijn geweest bij het agenderen van burgerschapsvorming zullen we ze in wat volgt nader bestuderen. Vervolgens zullen we stilstaan bij de beleidsreactie van Maria van der Hoeven, die destijds de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap was.

3.1.1 De agendering van burgerschapsvorming

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat er aan het begin van de eenentwintigste eeuw onder veel Nederlanders een onbestemd gevoel van onbehagen leefde. De in eerdere decennia gegroeide individuele vrijheid werd weliswaar welwillend begroet, maar in toenemende mate werd men ook geconfronteerd met de keerzijde van die vrijheid, namelijk grensoverschrijdend en egocentrisch gedrag. In reactie op het onbehagen groeide het verlangen naar een herstel van de sociale cohesie, dat spoedig werd opgepikt door de politiek. Het vraagstuk van de sociale cohesie werd als dermate urgent beleefd, dat niet alleen politici zich ermee bezig gingen houden, maar ook de aan de overheid verbonden adviesraden. Zo ook de Onderwijsraad, het instituut dat sinds zijn oprichting in 1919 de overheid voorziet van adviezen op het gebied van onderwijs. Om een bijdrage te kunnen leveren aan de bredere politieke en maatschappelijke discussie over het herstel van de sociale cohesie van de samenleving besloot de Raad in 2002 om dit thema op te nemen in zijn werkprogramma. Het streven was om een antwoord te vinden op de vraag of er in de samenleving nog steeds sprake was van voldoende sociale samenhang, en welke stimulerende rol het onderwijs daarin zou kunnen spelen.¹⁹⁷ Om deze vraag te kunnen beantwoorden, vond de Raad het allereerst nodig om te komen met een verkenning, waarin alle relevante literatuur en empirische gegevens verzameld zouden worden.

Een jaar na de publicatie van het werkprogramma kwam de raad met de verkenning *Samen leren leven*. In deze verkenning stond de Raad uitgebreid stil bij de relatie tussen het onderwijs en de samenleving. Het uitgangspunt was dat niet alleen het onderwijs een bijdrage zou kunnen leveren aan het verbeteren van de sociale cohesie van de samenleving, maar dat de samenleving zelf ook verantwoordelijk was voor de bevordering daarvan.¹⁹⁸ Aangezien de Onderwijsraad aan zowel het onderwijs als de samenleving een belangrijke rol toebedeelde wilde zij in de verkenning ingaan op twee vragen. In de eerste plaats vond de Raad het van belang om stil te staan bij de vraag of de bijdrage van de scholen aan het bevorderen van de sociale samenhang kon worden verbeterd. Daarnaast wilde de Raad stilstaan bij de vraag of de bijdrage van de samenleving aan het goed functio-

¹⁹⁵ Onderwijsraad, *Samen leren leven. Verkenning* (Den Haag: Onderwijsraad, 2002).

¹⁹⁶ Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap. Advies* (Den Haag: Onderwijsraad, 2003).

¹⁹⁷ Onderwijsraad, *Werkprogramma 2002* (Den Haag: Onderwijsraad, 2001), p. 9.

¹⁹⁸ Onderwijsraad 2002.

neren van het onderwijs verbeterd kon worden.¹⁹⁹ De opzet van de verkenning laat zien dat de Raad ervan uitging dat er een duidelijke wisselwerking was tussen de school en de samenleving. Om beide vragen te kunnen beantwoorden maakte de Raad gebruik van een conceptuele analyse, waarin de begrippen “burgerschap en gemeenschap”, “integratie” en “civil society” aan nader onderzoek werden onderworpen.²⁰⁰ Daarnaast probeerde zij in beeld te brengen wat er op het moment van schrijven in het onderwijs al werd gedaan aan het bevorderen van de sociale cohesie. Omdat het ging om een verkenning, was het streven van de Raad agenderend en nog niet programmerend.²⁰¹

De Raad stond allereerst stil bij het begrip “burgerschap”. Volgens de Raad hadden velen de indruk dat er in Nederland sprake zou zijn van een “tanend burgerschap”, dat in verband werd gebracht met allerlei als ongewenst ervaren verschijnselen. Hierbij valt te denken aan een afname van de inzet van mensen voor bredere maatschappelijke verbanden, de reductie van het onderwijs tot de bijdrage die het moet leveren aan de economie en een gebrek aan respect voor docenten.²⁰² Omdat mensen zich niet meer wilden inzetten voor de samenleving zou de sociale cohesie ook zijn afgenomen. Volgens de Raad had deze ontwikkeling ervoor gezorgd dat veel mensen weer interesse hadden gekregen in de rol die het onderwijs zou kunnen spelen in het bevorderen van de sociale cohesie. Deze ontwikkeling was verantwoordelijk voor de opleving van interesse in burgerschapsvorming. Volgens de Raad was het mogelijk om twee verschillende visies op burgerschapsvorming te onderscheiden. Allereerst was er de sociaal-culturele visie op burgerschap, die ervan uitging dat kinderen moesten worden opgevoed tot kennis en deugd. De nadruk lag hierbij op het bijbrengen van een minimum aan beschaving, dat als belangrijke vereiste werd gezien om deel te kunnen nemen aan de samenleving. De andere visie stelde de juridische- ofwel economische kant van burgerschap voorop. Deze visie benadrukte dat bij burgerschapsvorming de nadruk moest liggen op het “nuttige rendement” dat goed burgerschap voor de gemeenschap kon hebben. Wanneer burgers zich goed zouden gedragen, zou er bijvoorbeeld veel minder geïnvesteerd hoeven te worden in wetshandhaving.²⁰³

De nadruk had lange tijd gelegen op de juridisch-economische visie op burgerschapsvorming. Onderwijs moest vooral nuttig zijn voor de samenleving en de economie. Hoewel de Raad niet ontkende dat burgerschapsvorming een bijdrage kon leveren aan de economie, werd de nadruk op rendement toch als eenzijdig gezien. Een bredere visie op burgerschap was nodig. Erkend moest worden dat burgerschap betekende dat de bezitter ervan deel uitmaakte van een gemeenschap, en als zodanig ook bepaalde plichten had ten opzichte van die gemeenschap.²⁰⁴ Bij burgerschapsvorming moest daarom niet alleen aandacht worden besteed aan het rendement ervan, maar ook aan de bijdrage die het kon leveren aan het versterken van het gemeenschapsgevoel van burgers. Volgens de Raad kon dit proces worden aangeduid met het begrip “integratie”. De Raad benadrukte dat het wel nodig was om een bredere definitie van “integratie” te hanteren dan gebruikelijk was. Er kon namelijk een onderscheid worden gemaakt tussen economische, maatschappelijke en culturele integratie. Economische integratie betrof het kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Maatschappelijke integratie werd in verband gebracht met de ‘participatie en inbedding in sociale netwerken’.²⁰⁵ Culturele inte-

¹⁹⁹ Ibid., p. 10.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid., p. 19.

²⁰³ Ibid., p. 10.

²⁰⁴ Ibid., p. 14.

²⁰⁵ Ibid., p. 28.

gratie draaide afsluitend 'om (het aanleren van) de taal van het (ontvangende) land, de dagelijkse omgangsvormen en gebruiken, de kennis van instituties en de geschiedenis'.²⁰⁶

Volgens de Raad kon integratie van groepen mensen in de samenleving pas succesvol zijn wanneer alle vormen ervan aan bod kwamen. Het was in de ogen van de Raad dan ook niet verwonderlijk dat de in de jaren negentig gebruikelijke nadruk op de economische integratie van migranten niet had geleid tot de gewenste resultaten. In de woorden van de Raad: 'Op hoe meer punten integratie, hoe sterker de cohesie, zo is de boodschap.'²⁰⁷ Burgerschapsvorming, zij het aan allochtonen of autochtonen, moest niet alleen draaien om het deel kunnen nemen aan het arbeidsproces, maar ook om het kunnen deelnemen aan de samenleving. Dit betekende dat er ook aandacht moest zijn voor de sociale en culturele kennis en vaardigheden die daartoe benodigd waren. Niet onbelangrijk was ook de vraag wie er allemaal betrokken waren bij het onderwijs. Deze vraag leidde tot aandacht voor het begrip "civil society", dat door de Raad in verband werd gebracht met uit vrije wil aangegane sociale verbanden, zoals bijvoorbeeld de kerk en de school zelf.²⁰⁸ Niet alleen de overheid diende betrokken te zijn bij het verbeteren van de aandacht voor sociale cohesie op school, maar ook de samenleving. De school kwam volgens de Raad pas waarlijk tot haar recht wanneer zij was ingebed in de bredere gemeenschap, en wanneer die gemeenschap zich ook betrokken toonde bij het wel en wee van de school. Burgerschap en gemeenschap gingen volgens de Raad daarom hand in hand.²⁰⁹

Op basis van de bovenstaande conceptuele analyse kwam de Onderwijsraad ertoe om te pleiten voor burgerschapsvorming. Zoals gezegd bestond de door de Raad gepubliceerde verkenning echter niet alleen uit een conceptuele analyse, maar ook uit een beschrijving van wat wetenschappelijk onderzoek al had aangetoond met betrekking tot de sociale rol van het onderwijs. Op basis van dit onderzoek stelde de Raad dat goed onderwijs niet alleen voordelig was voor het individu, maar ook voor de gemeenschap. Het volgen van onderwijs zorgde er namelijk voor dat mensen zich meer betrokken zouden gaan tonen bij de samenleving, het democratische bestuur van die samenleving en zich ook minder vaak lieten verleiden tot crimineel gedrag.²¹⁰ Daarnaast hadden hoger opgeleide mensen meer vertrouwen in hun medemens, wat volgens de Onderwijsraad van groot belang was voor de sociale cohesie van de samenleving. Hoewel het onderwijs een duidelijke bijdrage kon leveren aan de sociale cohesie werd hier in de praktijk nog te weinig aandacht aan besteed. Bij vakken als geschiedenis en staatsinrichting (maatschappijleer) werden leerlingen bijvoorbeeld nog niet gestimuleerd om zich actief in te gaan zetten voor de samenleving. Dat was jammer, omdat die vakken zich daar bij uitstek toe leenden. Wel was het zo dat docenten een positieve invloed konden hebben op de sociale ontwikkeling van leerlingen.²¹¹ Ook was de ouderparticipatie een wezenlijke manier om de relatie tussen het onderwijs en de samenleving duidelijker naar voren te doen komen.²¹²

Op basis van de conceptuele analyse en het empirisch onderzoek kwam de Onderwijsraad tot de volgende voorlopige conclusies. In reactie op de vraag of scholen een bijdrage konden leveren aan de sociale cohesie stelde de Raad dat daar op het moment van schrijven nog te weinig aanknopingspunten voor waren. De mogelijkheden die er waren, zoals bij geschiedenis en staatsinrichting, werden nog te weinig benut. Wat betreft de vraag of de samenleving een bijdrage kon leveren aan de school stelde de Raad dat dit op dat ogenblik nog beperkt bleef tot ouderparticipatie. Deze bevin-

²⁰⁶ Ibid., p. 29.

²⁰⁷ Ibid., p. 10.

²⁰⁸ Ibid., p. 11.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid., pp. 43-47.

²¹¹ Ibid., pp. 47-55

²¹² Ibid., pp. 55-60

dingen maakten volgens de Raad duidelijk dat er ruimte was voor verbetering in de relatie tussen het onderwijs en de samenleving.²¹³ Om te ontdekken welke vorm die verbetering aan moest nemen, wilde de Raad een aantal seminars organiseren, waarvoor betrokkenen bij het onderwijsveld zouden worden uitgenodigd. In deze seminars zou vervolgens worden stilgestaan bij vragen met betrekking tot de relatie tussen onderwijs en burgerschapsvorming. Zo wilde men allereerst stilstaan bij de doeloriëntatie van het onderwijs. Was het een plicht van het onderwijs om bij te dragen aan burgerschap? Hoever kon men daarin eigenlijk gaan?²¹⁴ De onderwijsinhoud en het onderwijsproces zouden ook aan bod komen. Hoe kon men burgerschapsvorming bijvoorbeeld integreren in het onderwijs? Welke vaardigheden zouden docenten nodig hebben om hiermee aan de slag te gaan?²¹⁵ Afsluitend zou er ook worden ingegaan op de vraag welke rol de samenleving kon spelen in het onderwijs.²¹⁶ De Raad kondigde aan dat bevindingen uit de seminars zouden worden samengebundeld, en vervolgens ten grondslag zouden liggen aan een advies dat de Onderwijsraad in 2003 wilde uitbrengen.

3.1.2 Van agendering naar advies

Na de publicatie van de verkenning *Samen leren leven* ging de Onderwijsraad naarstig aan de slag, wat erin resulteerde dat men een jaar later kwam met het advies *Onderwijs en Burgerschap*. Dit advies lag in lijn met de eraan voorafgaande verkenning en ging in op de vraag hoe en binnen welke marges de bijdrage van het onderwijs (op het niveau van de rijksoverheid, de lokale overheid en de scholen zelf) aan burgerschapsvorming versterkt kon worden.²¹⁷ Om deze vraag te kunnen beantwoorden had de Raad een aantal stappen ondernomen. Zoals aangekondigd in de eerdere verkenning had de Raad allereerst een aantal seminars georganiseerd voor de verschillende partijen die bij het onderwijs betrokken waren. Uit deze seminars was gebleken dat iedereen het er over eens was dat het onderwijs bij zou moeten dragen aan burgerschapsvorming. De bevindingen uit de seminars werden daarnaast aangevuld met een inventarisatie van de beschikbare wetenschappelijke literatuur en een verkenning van de wettelijke bepalingen die er al waren met betrekking tot burgerschap.²¹⁸ Volgens de Onderwijsraad was er zeker ruimte om de bijdrage van het onderwijs aan burgerschapsvorming te verbeteren, maar moest men er ook voor waken dat men dit op een te ideologisch beladen manier zou doen. Dat zou namelijk averechts kunnen werken. In lijn met de onderwijsvrijheid en het overheidsbeleid moest er voor scholen ruimte blijven voor maatwerk.

Burgerschapsvorming had als doel dat mensen op termijn in staat zouden zijn om hun verantwoordelijkheden als burger op zich te nemen. Dit streven riep evenwel de vraag op wat precies zou moeten worden verstaan onder het begrip "burger". Volgens de Onderwijsraad was burgerschap 'een complex en meerduidig concept, dat kan verwijzen naar zeer verschillende aspecten van de relaties tussen de overheid en de burger en tussen burgers onderling.'²¹⁹ De Raad wees erop dat bij burgerschap vaak werd verwezen naar de formele juridisch-politieke status die de bezitter ervan had. Hiermee werd bedoeld op 'het samenstel van specifieke rechten en plichten die verbonden zijn aan het hebben van de nationaliteit van een bepaalde staat, het zijn van een staatsburger van die staat.'²²⁰ Volgens de Raad was deze vorm van burgerschap verbonden aan het *mogen* en *moeten*.

²¹³ Ibid., pp. 11-12.

²¹⁴ Ibid., pp.62-65.

²¹⁵ Ibid., pp. 65-70.

²¹⁶ Ibid., pp. 71-75.

²¹⁷ Onderwijsraad 2003, p. 16.

²¹⁸ Ibid., pp. 16-17.

²¹⁹ Ibid., p. 63.

²²⁰ Ibid.

Naast het meer dwingende mogen en moeten dat bij burgerschap hoort, betrof burgerschap volgens de Raad ook 'de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren.' Deze kant van burgerschap ging gepaard met *kunnen en willen* participeren, en vroeg dus meer van de eigen inzet van burgers. De Raad benadrukte dat in het advies met name werd stilgestaan bij een vorm van burgerschap die werd opgevat als 'de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen.'²²¹

Waar kwam alle aandacht voor burgerschap vandaan? Volgens de Onderwijsraad was de opleving van interesse in dit begrip het gevolg van de sinds de jaren negentig in kracht toenemende roep om versterking van de maatschappelijke betrokkenheid en samenhang. De oorspronkelijke bronnen van maatschappelijke betrokkenheid en samenhang waren volgens de Raad aangetast door 'Ingrijpende veranderingen in de bevolkingssamenstelling, de voortschrijdende secularisatie, culturele verscheidenheid en individualisering'.²²² Dat men zich volgens de Raad tot burgerschapsvorming keerde kwam doordat het werd gezien als 'een van de middelen om een minimum aan gemeenschappelijkheid in een zo pluriforme samenleving als de onze te realiseren'.²²³ Burgerschapsvorming kon ervoor zorgen dat er eenheid en onderlinge samenhang kwam in tijden van grote verscheidenheid. De Raad vatte de gevolgen van de bovenstaande ontwikkelingen als volgt samen: 'De vroegere situatie, waarin als het ware een minimum aan gemeenschappelijkheid voorondersteld kon worden, en waarin het niet noodzakelijk was om burgerschapsvorming uitdrukkelijk te bevorderen, geldt niet meer. Anders gezegd, deze tijd vraagt om actieve promotie van burgerschap.'²²⁴ Het moge duidelijk zijn dat de Raad ermee instemde dat de bijdrage van het onderwijs aan burgerschapsvorming versterkt moest worden. Toch waarschuwde zij dat dit niet alle problemen kon oplossen, en dat men ervoor moest waken om een te ideologisch beladen of concrete invulling van burgerschap op te leggen aan scholen. Een dergelijke benadering zou niet het gewenste effect sorteren.

Welke benadering stond de Onderwijsraad dan wel voor? Volgens de Raad was het allereerst nodig om een onderscheid te maken tussen de verschillende niveaus van burgerschapsvorming en de daarbij behorende doelstellingen. Dit omdat burgerschapsvorming zich enerzijds richtte 'op een zorgvuldige vormgeving hier en nu van de relaties op school als noodzakelijke voorwaarde voor een goed onderwijsproces, anderzijds op de voorbereiding van leerlingen op hun actieve participatie later, buiten de school, in maatschappelijke en politieke verhoudingen'.²²⁵ Op basis van dit inzicht kwam de Raad tot de volgende driedeling. In de eerste plaats had burgerschapsvorming betrekking op het microniveau van de schoolgemeenschap. De school kon worden gezien als een microgemeenschap waar alle leerlingen deel van uitmaakten. Dit betekende dat zij ook de sociale vaardigheden moesten verkrijgen die nodig waren om een actieve bijdrage te leveren aan die gemeenschap. Het werd gezien als een vorm van "schoolburgerschap". Daar waar de leerling onderdeel uitmaakt van de school, maakt de school op haar beurt weer deel uit van de lokale gemeenschap. Het tweede, mesoniveau, betrof daarom de bijdrage die de leerlingen, als toekomstige burgers, zouden kunnen leveren aan de lokale gemeenschap door middel van het participeren in maatschappelijke activiteiten. Afsluitend betrof het derde, macroniveau, 'kennis van en instemming met de maatschappelijke en politie-

²²¹ Ibid.

²²² Ibid., p. 61.

²²³ Ibid., pp. 61-62.

²²⁴ Ibid., p. 62.

²²⁵ Ibid., p. 63.

ke praktijken van de samenleving [...] en het stimuleren van de bereidheid en bekwaamheid om daaraan in de toekomst te participeren'.²²⁶ Dit was een vorm van staatsburgerschap.

Het onderscheid van de verschillende niveaus van burgerschapsvorming maakte het mogelijk om een aanpak te ontwikkelen die bij ieder van de niveaus paste. Wat het microniveau betrof, stelde de Onderwijsraad dat op het moment van schrijven veel scholen er al naar streefden om van de school een veilige gemeenschap te maken, door eisen te stellen aan de manier waarop leerlingen met elkaar en docenten omgingen. Veelal was er sprake van een leerlingenstatuut of, in het geval van het MBO, van een onderwijsovereenkomst voor goed gedrag, waar leerlingen zich aan dienden te houden. De Raad was echter van mening dat er op dit gebied nog te weinig geregeld was in wettelijke voorschriften.²²⁷ Om tot meer structuur te komen adviseerde de Raad dat er een wettelijke verplichting kwam voor scholen om aandacht te besteden aan fatsoensregels en die regels op te nemen in hun schoolplan.²²⁸ Op mesoniveau, oftewel op het niveau van de lokale gemeenschap, stelde de Raad dat er een gemeentelijk burgerschapsbeleid moest komen, dat erop gericht was om leerlingen kennis te doen maken met schooloverstijgende projecten in de gemeenschap.²²⁹ Op die manier konden zij leren welke meerwaarde het had als zij betrokken zouden zijn bij de lokale gemeenschap waartoe zij behoorden. De Raad wees erop dat de gemeenten hierin een coördinerende en faciliterende rol dienden te krijgen. Het was van belang dat zij hier wel goed voor werden toegerust.²³⁰

Afsluitend was er nog het macroniveau van burgerschapsvorming, dat erop gericht was om leerlingen voor te bereiden op deelname aan de maatschappelijke en politieke praktijken van de samenleving. Om deze vorm van burgerschapsvorming te stimuleren stelde de Onderwijsraad dat er een algemene doelbepaling moest komen in de verschillende onderwijswetten, waarin de scholen zouden worden verplicht om aandacht te besteden aan burgerschapsvorming. Daarnaast moest burgerschapsvorming een duidelijkere plaats krijgen in de kerndoelen van het onderwijs. Volgens de Raad zou men hiermee goed kunnen aansluiten op wat bij veel scholen al een bestaande praktijk was. De Raad was zich ervan bewust dat het opnemen van een doelbepaling in de wet een grotere overheidsbemoeienis impliceerde dan voorheen gebruikelijk was. De Raad zei hierover het volgende: 'De voorgestelde doelbepaling vooronderstelt in zekere mate een mens- en maatschappijvisie. De daarin neergelegde norm is echter niet zodanig inhoudelijk, dat daarmee inbreuk op de vrijheid van richting en inrichting gemaakt wordt.'²³¹ Dat er geen inbreuk werd gemaakt, was eraan te danken aan het gegeven dat er weliswaar werd opgeroepen tot het besteden van aandacht aan burgerschapsvorming, maar dat er niet werd bepaald op welke manier dat moest gebeuren. Men waakte ervoor om een te inhoudelijke opvatting van de burger op te leggen aan het onderwijs. Op die manier zou er voor scholen genoeg ruimte overblijven om zelf invulling te geven aan burgerschap.²³²

3.1.3 De minister aan het woord

Het pleidooi van de Onderwijsraad voor een herijking van burgerschapsvorming bleef niet zonder gevolgen. Een halfjaar na de publicatie van het adviesrapport *Onderwijs en Burgerschap* kwam Maria van der Hoeven, de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, met een reactie, waarin zij onder de noemer van "Onderwijs, Integratie en Burgerschap" inging op de door de Onder-

²²⁶ Ibid., p.63.

²²⁷ Ibid., p.64.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Ibid., p. 11.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ibid., p. 64.

²³² Ibid.

wijnsraad geagendeerde onderwerpen.²³³ Volgens de minister was de samenleving in de voorbije jaren geconfronteerd met belangrijke nieuwe vraagstukken, die gerelateerd waren aan de veranderende samenstelling van de Nederlandse bevolking.²³⁴ Het ging hierbij om de vraagstukken van een te trage integratie van sommige groepen immigranten en het daarmee verbonden gevaar van een dreigende segregatie in de samenleving. Omdat deze vraagstukken, en de ermee verbonden problemen, niet voorbij gingen aan het onderwijs, maar zich ook daar ten volle manifesteerden, achtte de minister het van belang dat er concrete stappen zouden worden genomen om de problemen op te lossen. Hoewel de minister, in lijn met het toenmalige kabinetsbeleid, benadrukte dat integratie van allochtonen eerst en vooral de verantwoordelijkheid was van die allochtonen zelf, wees zij er op dat de overheid ook betrokken diende te zijn, door de randvoorwaarden te stellen waarbinnen allochtonen hun eigen verantwoordelijkheid konden nemen.²³⁵

Integratie was volgens de minister niet eenzijdig, maar moest van twee kanten komen. Volgens haar stond integratie voor een gedeeld burgerschap. Dit veronderstelde 'een actieve deelname van allochtone en autochtone bevolkingsgroepen aan de samenleving op economisch, sociaal en cultureel gebied.'²³⁶ Onderwijs werd als cruciaal gezien in het bevorderen van actief burgerschap. In de ogen van de minister kon aandacht voor burgerschapsvorming en sociale integratie bijdragen aan de wederzijdse integratie van zowel allochtonen als autochtonen.²³⁷ Dat sociale integratie ook voor autochtonen van belang was, kwam volgens de minister doordat zich in de samenleving een belangrijke omslag aan het voltrekken was. In toenemende mate werd onderkend dat er grenzen waren aan de individuele vrijheid van burgers.²³⁸ De tijd dat zij maar weinig aan elkaar gelegen konden laten was voorbij. Het was daarentegen nodig om 'de relaties tussen burgers onderling en tussen burger en overheid te herijken in de zin van een actief en verantwoord burgerschap.'²³⁹ Het was belang dat jongeren met elkaar zouden 'leren leven in een samenleving die wordt gekenmerkt door etnische, culturele en godsdienstige pluriformiteit'.²⁴⁰ Gedeeld burgerschap zorgde voor een vorm van eenheid in verscheidenheid. Gezien het belang dat de minister hechtte aan actief burgerschap was zij blij om te constateren dat de Onderwijsraad burgerschapsvorming duidelijk op de agenda had gezet. De oproep om aandacht voor dit thema sloot volgens de minister goed aan bij het kort ervoor gepubliceerde WRR-advies over normen en waarden, waarin ook aandacht werd gevraagd voor onderwijs.

Gezien de breed gedragen wens om burgerschapsvorming een prominentere plaats te geven in het onderwijs mocht het niet bij woorden blijven maar moesten er ook daden komen. Volgens de minister was burgerschapsvorming deels 'een zaak van de gemeenschappelijkheid, deels van de eigen invulling door de [onderwijs]instellingen'.²⁴¹ Naast betrokkenheid vanuit de rijksoverheid en de lokale overheid moest er daarom ook ruimte blijven voor scholen om zelf invulling te geven aan wat het is om een goede burger te zijn. In lijn met deze gelaagde benadering, nam de minister het door de Raad gemaakte onderscheid tussen het micro-, meso- en macroniveau van burgerschapsvorming over. Burgerschap op het microniveau van de school was vooral de verantwoordelijkheid van de scholen zelf. Het was aan de scholen om de ruimte te scheppen voor leerlingen om op een democra-

²³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29536.

²³⁴ Ibid., p. 1.

²³⁵ Ibid., p. 1.

²³⁶ Reactie minister 2004, p. 3.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Ibid., p. 13.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Ibid.

tische wijze te participeren in de schoolgemeenschap. De rol van de overheid hierin werd beperkt tot het uitwisselen van goede voorbeelden en het opnemen van aandacht voor schoolburgerschap in het toezichtskader van de onderwijsinspectie. Burgerschapsvorming op het mesoniveau was volgens de minister de verantwoordelijkheid van de scholen én van de lokale gemeenschap waar die scholen in ingebed waren. Dit omdat maatschappelijk burgerschap moest worden gedragen door de lokale gemeenschap rondom te school. De rol van de overheid hierin was ook beperkt tot het delen van goede voorbeelden en het opnemen van aandacht in het kader van toezicht. De minister achtte het echter wel mogelijk dat de maatschappelijke stage, die op dat ogenblik nog slechts een pilot was op enkele scholen, bij goede resultaten zou worden uitgebreid naar meer scholen.²⁴²

Wat burgerschapsvorming op macroniveau betrof mocht van de overheid wel een actieve rol worden verwacht. In de eerste plaats was het de verantwoordelijkheid van de overheid om zorg te dragen voor een goed functioneren van de democratische rechtstaat. Goed voorbeeld doet immers volgen. Verbonden aan deze verplichting was de verantwoordelijkheid van de overheid om jongeren goed voor te bereiden op deelname aan die democratische rechtstaat, hetgeen viel onder de noemer van burgerschapsvorming. In lijn met het advies van de Onderwijsraad achtte de minister het niet nodig om burgerschap als een apart vak verplicht te stellen. Het was veelal te verkiezen om aandacht voor burgerschap onderdeel te laten worden van het gehele onderwijscurriculum. Bij de voor burgerschap relevante vakken, zoals geschiedenis, economie, aardrijkskunde, filosofie en de kunstvakken zouden elementen die gericht zijn op burgerschapsvorming worden opgenomen in het examenprogramma. Om te garanderen dat scholen ook daadwerkelijk aandacht besteedden aan burgerschapsvorming en sociale integratie was de minister van plan om die aandacht verplicht te stellen in het primair en voortgezet onderwijs door middel van een wettelijke bepaling. Ook kondigde de minister aan dat burgerschapsvorming een duidelijkere plaats in zou moeten nemen in de kerndoelen. Dit laatste punt zou kunnen geschieden bij de periodieke herziening van de kerndoelen.²⁴³

3.2 Burgerschapsvorming in de wet

Politieke processen staan niet op zich, maar danken veel van hun dynamiek aan de verbondenheid met bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Er is vaak sprake van een wisselwerking, die soms duidelijk en soms minder duidelijk naar voren treedt. Van dezelfde dynamiek en wisselwerking was ook sprake bij de rapporten van het WRR en de Onderwijsraad. In die adviezen gaven zij duidelijk aan dat zij aansluiting zochten bij de bredere maatschappelijke en politieke discussie over sociale cohesie en integratie. Dat er ten tijde van de publicatie van de adviezen politieke interesse was in dit onderwerp blijkt wel uit het gegeven dat al in 2001 het Tweede Kamerlid Barth in een door de Tweede Kamer aangenomen motie had gesteld dat 'scholen moeten worden gestimuleerd hun leerlingen ruimte te bieden om concreet te experimenteren met actief burgerschap'.²⁴⁴ Volgens Barth en de mede-indieners van de motie was de school bij uitstek de plaats waar aandacht kon worden besteed aan normen en waarden en het versterken van sociale cohesie. Volgens hen vervulde de school dan ook een onmisbare rol in het opvoeden van leerlingen tot burgerschap. Wat zij hierbij voor ogen hadden was dat leerlingen kennis zouden nemen van elkaars cultuur en achtergrond, en ook kennis zouden nemen van de beginselen van de parlementaire democratie. In de motie werd de regering opgeroe-

²⁴² Ibid., p. 14.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 28000 VIII, nr. 59.

pen om onderzoek te laten verrichten naar de vraag hoe de pedagogische opdracht van scholen kon worden gestimuleerd, en de Tweede Kamer vervolgens te informeren over de uitkomsten.²⁴⁵

De motie van Barth kreeg weliswaar een positieve ontvangst, maar het duurde desalniettemin enige tijd voordat de politieke karavaan daadwerkelijk in beweging kwam. Uit het aannemen van de motie bleek vooral dat er in de Tweede Kamer een groeiende interesse was in burgerschapsvorming. Dit verklaart ook de zeer positieve ontvangst van het advies van de Onderwijsraad. De adviezen uit dit advies werden namelijk niet alleen opgepakt door de regering, maar ook door een aantal Kamerleden zelf. Dit leidde ertoe dat er in 2004 en 2005 niet één, maar zelfs twee concrete wetsvoorstellen over burgerschapsvorming op tafel kwamen te liggen. Opvallend is dat de indieners van de beide voorstellen claimden een politieke vertaling te bieden van de adviezen van de Onderwijsraad. Ondanks het gegeven dat dit aanvankelijk leidde tot een weinig verheven discussie over wie de primeur had, bestond er weldegelijk een verschil tussen de beide voorstellen. Hoewel in beide voorstellen vaststond *dat* burgerschapsvorming van belang was en verplicht moest worden gesteld, verschilden zij over de vraag *hoe* scholen daarmee aan de slag moesten gaan. In wat volgt zullen we de beide wetsvoorstellen zelf nader bestuderen. Bij de bestudering zullen we ook aandacht geven aan het *waarom* van burgerschapsvorming. Waarom achtten de indieners van de voorstellen het van belang dat aandacht voor burgerschapsvorming een plaats diende te krijgen in het onderwijs? Wanneer dit verhelderd is zullen we bestuderen op welke manier de voorstellen door de Tweede Kamer gingen. Afsluitend zullen we stilstaan bij de wet, zoals die uiteindelijk werd aangenomen door de Kamer.

3.2.1 Het wetsvoorstel van de Tweede Kamerleden

Het advies van de Onderwijsraad verscheen op het moment dat er in de Tweede Kamer een brede discussie werd gevoerd over de sociale cohesie van de samenleving en de rol die burgerschap daarin kon spelen. Dat het advies positief werd ontvangen hoeft daarom niet te verbazen. In het eerste deel van dit hoofdstuk hebben we al gezien dat Van der Hoeven in haar beleidsreactie op het rapport aankondigde werk te maken van de adviezen. Nog voordat zij zover was had een drietal Tweede Kamerleden, namelijk Mariëtte Hamer, Jeroen Dijsselbloem en Margot Kraneveldt, een initiatief wetsvoorstel ingediend waarin werd opgeroepen om aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs in de wet te verankeren.²⁴⁶ Volgens deze Kamerleden dreigde er in het onderwijs een tweedeling te ontstaan tussen verschillende bevolkingsgroepen. Steeds vaker was er sprake van segregatie, gebaseerd op verschillen in de levensbeschouwing en de sociaaleconomische positie van de leerlingen. Het gevaar was dat zij vervolgens volledig langs elkaar heen zouden gaan leven.²⁴⁷ Om te voorkomen dat de samenleving vervolgens uiteen zou vallen in verschillende groepen moesten er volgens de indieners stappen worden ondernomen, te beginnen met het wettelijk verankeren van de 'essentiële rol die het onderwijs kan vervullen in de sociale integratie van jongeren'.²⁴⁸ Met betrekking tot de allochtone jongeren betekende dit concreet dat het taalbeleid sterk verbeterd diende te worden, en dat scholen duidelijk moesten maken hoe zij hiermee aan de slag gingen. Een goede beheersing van de taal werd gezien als een voorwaarde voor deelname aan de samenleving.²⁴⁹

Het wetsvoorstel had echter niet alleen betrekking op allochtone jongeren, maar ook op autochtone jongeren. Van beide groepen mocht worden verwacht dat zij kennis hadden van elkaars

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Het gaat om: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29666, nr. 2.

²⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29666, nr. 2, p.1.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Ibid., pp. 1-2.

cul-turele achtergrond. In het wetsvoorstel werd daarom opgeroepen om ervoor te zorgen dat leerlingen tijdens hun schoolperiode niet alleen in aanraking zouden komen met leeftijdsgenoten uit hun eigen cultuur, maar ook kennis zouden maken met leerlingen met andere culturele achtergronden. Naast de aandacht voor beter taalonderwijs en de ontmoeting tussen leerlingen werd ook opgeroepen tot een herijking van burgerschap. Volgens de indieners van het wetsvoorstel zou burgerschap een onderdeel moeten worden van de kerndoelen van het onderwijs. Burgerschapsvorming zou eraan kunnen bijdragen dat leerlingen later hun weg zouden kunnen vinden binnen de Nederlandse instituties en samenleving.²⁵⁰ Dit betekende dat er aandacht zou moeten zijn voor de 'normen en waarden van de Nederlandse cultuur alsmede andere culturen die in ons eigen land voorkomen.'²⁵¹ De indieners zagen hun eigen voorstel als een uitwerking van de oproep van de Onderwijsraad om in de onderwijswetten een verplichting op te nemen tot burgerschapsvorming. Net als de Raad was men van mening dat burgerschapsvorming geen apart vak diende te zijn, maar terug moest komen in verschillende vakken. Daarnaast kwam het terug in de manier waarop een school gemeenschap is, oftewel in de omgangsregels die gelden tussen leerlingen onderling en met docenten.²⁵²

3.2.2 Het wetsvoorstel van de minister

In haar beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad had Van der Hoeven aangekondigd werk te zullen maken van de adviezen. Het gegeven dat er al een wetsvoorstel over burgerschapsvorming was ingediend door een aantal Tweede Kamerleden weerhield haar niet om in 2005 ook een eigen voorstel in te dienen.²⁵³ Dat burgerschapsvorming een plek diende te krijgen in het onderwijs stond vast voor de minister. In de memorie van toelichting gaf zij uitleg over het *hoe* en *waarom* van het door haar ingediende wetsvoorstel. Volgens de minister was het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie hoog op de agenda komen te staan. Dat deze onderwerpen op de agenda waren komen te staan kwam voort uit het in de samenleving en politiek breed gedragen gevoel dat de sociale binding van de samenleving aan het afnemen was. De afname van vertrouwen tussen burgers onderling, burgers en politieke instellingen én burgers en de politiek leidde terecht tot een gevoel van onbehagen.²⁵⁴ Voor het goed functioneren van de samenleving was het namelijk van belang dat mensen 'in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijke leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving.'²⁵⁵

Omdat de sociale binding van de samenleving was verzwakt, was het nodig om maatregelen te nemen. Volgens de minister kon de sociale binding echter alleen worden versterkt wanneer dit streven breed werd gedragen. De voornaamste manier om de sociale binding te versterken was door meer aandacht te besteden aan actief burgerschap, dat volgens de minister stond voor 'de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren'.²⁵⁶ Het probleem was echter dat gedeeld burgerschap voor veel Nederlanders geen vanzelfsprekendheid meer was. De vorming tot burgerschap werd niet meer gezien als 'een vanzelfsprekend onderdeel van de voorbereiding van jongeren op de samenleving'.²⁵⁷ Dit was het gevolg van twee belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. In de eerste plaats had de individualisering ervoor ge-

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid., p. 2.

²⁵² Ibid., p. 2.

²⁵³ Het gaat om: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 29959, nr. 3.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Ibid., p. 3.

²⁵⁶ Ibid., p. 1.

²⁵⁷ Ibid., p. 2.

zorgd dat burgerschapsplichten en -vaardigheden geen belangrijke rol meer speelden in de opvoeding en het onderwijs. Niet minder belangrijk was echter dat ‘veel ouders en kinderen door een allochtone etnische afkomst niet [meer waren] geworteld in de burgerschapstradities en –gebruiken die nodig zijn om het sociale weefsel van onze samenleving de vereiste stevigheid te geven.’²⁵⁸ De minister benadrukte daarom dat de wens tot burgerschapsvorming in de ogen van de regering sterk verbonden was met ‘de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving.’²⁵⁹ Het einddoel van het door de regering voorgestane integratiebeleid is dan ook gedeeld burgerschap, oftewel een vorm van burgerschap die zowel allochtonen als autochtonen samen wist te binden.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de minister veel waarde hechtte aan gedeeld burgerschap. In haar toelichting benadrukte zij dat burgerschap echter wel moet worden geleerd; vandaar de aandacht voor burgerschapsvorming. Zelf zei de minister hierover dat ‘Door de ontwikkeling tot burgerschap een plaats te geven in het onderwijs kan worden bereikt dat allochtone en autochtone leerlingen een gemeenschappelijk en gedeeld perspectief krijgen op de bijdrage die zij als burgers aan de samenleving kunnen leveren.’²⁶⁰ In de ogen van de minister kon het onderwijs dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de sociale verbinding van de samenleving. Om de sociale binding in de samenleving te versterken moesten de scholen de wettelijke opdracht krijgen om aandacht te besteden aan burgerschapsvorming en sociale integratie. Onder sociale integratie verstond de minister ‘de deelname van burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving [...], in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur.’²⁶¹ Deze definitie maakt duidelijk dat sociale integratie niet alleen betrekking had op allochtonen, die vanwege hun culturele en etnische achtergrond moeite hadden om mee te komen in de samenleving, maar ook op het allochtone deel van de bevolking, dat zich volgens de minister te weinig betrokken zou tonen op elkaar en de samenleving als geheel. Actief burgerschap had dus betrekking op iedereen.

In haar memorie van toelichting riep de minister niet alleen op tot een verplichting van aandacht voor burgerschap en sociale integratie in het onderwijs maar gaf zij ook aan hoe zij dit concreet voor zich zag. Volgens de minister kon het onderwijs op verschillende manieren bijdragen aan het versterken van de sociale binding. Interessant is om te zien dat zij burgerschapsvorming niet alleen zag als een vorm van kennisoverdracht, maar ook de nadruk legde op ervaringsleren. De nadruk lag op actief burgerschap, dat men leert ‘door het te doen, door te ervaren wat het is, door feitelijke sociale bindingen met elkaar in de school en met de omgeving aan te gaan.’²⁶² Dit zou ervoor zorgen dat de leerlingen zouden leren om samen te leven ‘in een samenleving die wordt gekenmerkt door etnische, culturele, maatschappelijke en godsdienstige pluriformiteit.’²⁶³ In lijn met het advies van de Onderwijsraad maakte de minister een onderscheid tussen burgerschapsvorming op micro-, meso- en macroniveau. Op microniveau zou in het vervolg van scholen worden gevraagd om in hun schoolplan op te nemen hoe zij invulling zouden geven aan schoolburgerschap, oftewel het aanleren en handhaven van goede sociale omgangsvormen.²⁶⁴ Op mesoniveau wilde de minister dat scholen en gemeenten zich zouden gaan inzetten om leerlingen meer betrokken te doen raken bij de lokale gemeenschap. Een manier om dit te doen was door het breder invoeren van een maatschappelijke

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² Ibid., p.3.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ibid., p. 4.

stage, die op dat ogenblik nog slechts een pilot was op enkele scholen.²⁶⁵ Op macroniveau zou in het onderwijs aandacht moeten worden besteed aan de waarden van de democratische rechtstaat.²⁶⁶

Interessant om te zien is dat de minister zich ervan bewust was dat haar oproep tot een wettelijke verplichting tot aandacht voor burgerschapsvorming een grotere overheidsbemoeienis met het onderwijs impliceerde dan voorheen gebruikelijk was. De minister benadrukte daarom dat er vele manieren waren 'waarop scholen hun maatschappelijke taak ten aanzien van burgerschapsvorming en sociale cohesie [konden] vervullen.'²⁶⁷ Er was volgens haar niet één manier de beste. Om scholen de ruimte te geven voor een eigen invulling van burgerschapsvorming werd in het wetsvoorstel enkel vastgelegd *dat* er op scholen aandacht moest zijn voor actief burgerschap en sociale integratie, maar niet *hoe* dit zou moeten worden gedaan. In lijn met deze principiële keuze om ruimte te laten voor het onderwijs werd gekozen om slechts een *algemene* bepaling op te nemen in de onderwijswet. Naast deze algemene bepaling zou burgerschapsvorming een duidelijkere plek krijgen in de kerndoelen. Omdat de kerndoelen periodiek herzien moeten worden, was het proces hiertoe al in 2004 in gang gezet. Door het belang van aandacht voor burgerschapsvorming nogmaals te benadrukken hoopte de minister dat dit proces tot een goed einde mocht komen. De bovenstaande maatregelen maken duidelijk dat de minister ervoor waakte om een specifieke opvatting van burgerschap op te leggen aan het onderwijs. Door gebruik te maken van algemene bepalingen kon men binnen de lijnen van de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs blijven. Er bleef dus alle ruimte voor de scholen om zelf invulling te geven aan wat zij onder burgerschap verstonden.²⁶⁸

3.2.3 De behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer

Voorstanders van aandacht voor burgerschapsvorming hadden in 2005 niets te klagen. In dat jaar lagen er niet één, maar twee wetsvoorstellen over dit onderwerp op tafel. Omdat de Kamerleden de minister voor waren geweest met het indienen van hun wetsvoorstel werd dit wetsvoorstel het eerst behandeld. Dit staaltje politiek vernuft werd niet in dank afgenomen door de CDA-fractie, die stelde dat het had geleid tot een 'ordinaire strijd wie met dit wetsvoorstel als eerste de eindstreep haalt.'²⁶⁹ Toch was de situatie zoals zij was. Ondanks het gegeven dat beide wetsvoorstellen claimden een politieke vertaling te zijn van de adviezen van de Onderwijsraad verschilden zij weldegelijk van strekking. Daar waar het wetsvoorstel van de Kamerleden, met de oproep tot het verplichtstellen voor scholen om ontmoetingen te organiseren tussen leerlingen met verschillende culturele achtergronden, een duidelijke invulling gaf aan burgerschapsvorming, werd in het voorstel van de minister er juist voor gekozen om scholen zoveel mogelijk ruimte te geven om zelf invulling te geven aan burgerschapsvorming. Voor de minister was het van belang *dat* er aandacht werd besteed aan burgerschapsvorming, terwijl zij er principieel voor koos om het *hoe* open te laten. Deze keuze voor een redelijk open einde kan worden verklaard door de christen-democratische achtergrond van de minister, een politieke stroming die veel waarde hecht aan de vrijheid van onderwijs. Omdat de wetsvoorstellen van strekking verschilden viel er voor alle Kamerleden in ieder geval iets te kiezen.

Iedereen was het erover eens dat aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs van belang was. De vraag die voor lag was echter hoever de overheid mocht gaan in het invullen van wat er onder burgerschapsvorming moest worden verstaan. Vanuit het CDA klonk de kritiek door dat het

²⁶⁵ Ibid., pp. 4-5.

²⁶⁶ Ibid., p. 5.

²⁶⁷ Ibid., p.6.

²⁶⁸ Ibid., pp. 5-8.

²⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Handelingen TK 75, p. 4574.

voor veel scholen erg lastig zou zijn om ontmoetingen te organiseren tussen leerlingen met verschillende culturele achtergronden. Ook koos deze partij, net als de minister, ervoor om scholen juist de ruimte te laten om zelf invulling te geven aan burgerschapsvorming.²⁷⁰ De PvdA stond echter welwillend tegenover het voorstel van de Kamerleden. Het voorstel zou er namelijk voor zorgen dat juist monoculturele scholen aangepakt zouden worden. Volgens de PvdA gaf het voorstel 'niet alleen een concrete, maar ook een complete invulling [...] aan de inspanningen die van een school verwacht mogen worden.'²⁷¹ Dit leidde tot kritiek vanuit de SGP-fractie, die het disproportioneel vond om voor scholen precies voor te schrijven hoe zij bezig moesten gaan met integratie. Gezien deze kritiek was de SGP blij met de luxe te kunnen kiezen uit twee voorstellen. De keuze ging naar het voorstel van de regering, dat volgens de SGP stond voor 'geen strikte regulering, maar het bieden van ruimte met een heldere formulering van de richting waarin scholen hun beleid dienen te ontwikkelen.'²⁷² Ook vanuit de andere politieke partijen richtte de kritiek zich met name op de concrete invulling die door de Kamerleden werd gegeven aan burgerschapsvorming. Naast de PvdA was het alleen de SP die het voorstel in de eerste termijn van de behandeling onvoorwaardelijk steunde.

In de tweede termijn van de behandeling was het aan de Kamerleden om te reageren. Hamer, die het woord voerde, gaf aan blij te zijn met de aandacht voor het mede door haar ingediende voorstel. Zij kon zich echter niet herkennen in de kritiek dat zij en haar mede-indiënaars met het voorstel voor scholen van alles dichttimmerden.²⁷³ Ook zag zij het voorstel niet als 'de panacee voor alle kwalen en zeker niet voor de segregatie in [de] samenleving.'²⁷⁴ De motivatie achter het voorstel was vooral om scholen de kans te bieden om een bijdrage te leveren aan de integratie.²⁷⁵ Dat scholen die bijdrage ook zouden leveren wilde men wettelijk waarborgen, zonder daarbij afbreuk te doen aan 'de belangrijke taak die ook ouders hebben in de opvoeding.'²⁷⁶ Naast Hamer nam ook Dijsselbloem, een van de indieners, het woord. Hij ging vooral in op de vraag of het voorstel niet een té voorschrijvend karakter had. Volgens hem klopte het dat het voorstel niet vrijblijvend was, maar ging het te ver om dit direct gelijk te stellen met 'Haagse directieven'.²⁷⁷ Scholen zouden zeker de ruimte moeten krijgen om zelf invulling te geven aan burgerschapsvorming. Dat scholen verantwoordelijkheid zouden krijgen, betekende volgens Dijsselbloem echter ook de noodzaak van publieke verantwoording. Om dit in goede banen te kunnen leiden waren er volgens hem kaders nodig. Vandaar dat er was gekozen om de aandacht voor burgerschapsvorming niet vrijblijvend te laten zijn.²⁷⁸

Naast de verschillende Kamerfracties en de indieners van het wetsvoorstel kwam ook de minister aan het woord. Zij koos ervoor om de Kamerleden te complimenteren met hun voorstel, maar ging vervolgens in op haar eigen voorstel. Volgens de minister was aandacht voor actief burgerschap en sociale integratie in het onderwijs van belang. Hoewel de minister benadrukte dat in het onderwijs strikt genomen de leerling en niet de samenleving centraal staat, kon volgens haar niet voorbij worden gegaan aan het gegeven dat de leerling onderdeel is van de samenleving en moet leren om daar goed in te functioneren.²⁷⁹ Het verschil tussen haar voorstel en dat van de Kamerleden bestond

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Ibid., p. 4575.

²⁷² Ibid., p. 4577.

²⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Handelingen TK 77, p. 4666.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Ibid., p. 4665.

²⁷⁶ Ibid., p. 4666.

²⁷⁷ Ibid., p. 4679.

²⁷⁸ Ibid., pp. 4679-4680.

²⁷⁹ Ibid., p. 4685.

volgens de minister eruit dat zij het *hoe* van burgerschapsvorming open liet. De minister benadrukte dat wanneer dat *hoe* teveel ingevuld zou worden, dit een uniformerende werking zou hebben en de diversiteit in het onderwijs zou ondermijnen. Zij raadde de Kamer daarom aan om het wetsvoorstel van de Kamerleden niet over te nemen. De verschillende Kamerfracties dachten daar echter anders over. In plaats van voor één van de beide wetsvoorstellen over burgerschap te kiezen, werden de Kamerleden en de minister opgeroepen om de samenwerking te zoeken. Deze oproep werd welwillend ontvangen door de Kamerleden. Hoewel de minister aanvankelijk aarzelde, omdat zij teveel verschillen zag tussen de beide voorstellen, ging zij uiteindelijk toch overstag. In reactie op de oproep vanuit de Kamer om samen te werken besloten de minister en de Kamerleden om met elkaar in gesprek te gaan, om zo te zien wat mogelijk was en daarna weer rapport te doen aan de Kamer.²⁸⁰

3.2.4 Het uiteindelijke wetsvoorstel

Het was een vrij uitzonderlijke situatie, dat er zowel vanuit de regering als vanuit de Tweede Kamer een wetsvoorstel lag over hetzelfde onderwerp. De indieners van de beide voorstellen meenden dat zij een concrete politieke vertaling boden van de adviezen van de Onderwijsraad. De bovenstaande beschrijving van het debat over de voorstellen laat echter zien dat zij verschillende richtingen uit wilden gaan met burgerschapsvorming. Fundamenteel was de vraag in welke mate de overheid invulling mag geven aan burgerschapsvorming. Op dit punt was er een duidelijk verschil merkbaar tussen het voorstel van de regering en de Tweede Kamerleden. De laatstgenoemden gingen immers veel verder in het invullen van het *hoe* van burgerschapsvorming, dan bij het regeringsvoorstel het geval was. Gezien dit fundamentele verschil is het interessant om te zien dat de Kamerleden en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap door de Tweede Kamer aangemaand werden om de samenwerking te zoeken. In het voorafgaande hebben we kunnen zien dat de minister hier aanvankelijk niet op zat te wachten. Door omstandigheden werd zij er echter toch toe gedwongen. Dat de samenwerking meer opleverde dan de minister dacht, blijkt uit het gegeven dat zij ertoe kwam om haar eigen voorstel in te trekken, en steun te verlenen aan het voorstel van de Kamerleden.²⁸¹ Voor de Kamerleden betekende dit echter dat hun voorstel gewijzigd werd, om de minister tegemoet te komen.²⁸²

Bij de bespreking van het wetsvoorstel en de nota van wijziging oogstten de minister en de Kamerleden alom lof voor hun toenadering.²⁸³ In haar toelichting op de nota liet de minister dan ook weten dat zij terugkeek op een goede samenwerking. Volgens haar maakte de wederzijdse bereidheid tot samenwerking het mogelijk om tot een goed resultaat te komen. Het uiteindelijke wetsvoorstel bevatte dan ook elementen uit de beide eerdere voorstellen.²⁸⁴ In de eerste plaats zou het onderwijs voortaan ervan uitgaan dat leerlingen opgroeiden in een pluriforme samenleving. Gezien deze pluriformiteit werd het van belang geacht dat het onderwijs mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie – hetgeen ook stond in het oorspronkelijke voorstel van de minister. Daarnaast werd in de wet opgenomen dat het onderwijs mede erop gericht is 'dat leerlingen kennis hebben van en kennis maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten.'²⁸⁵ Dat het onderwijs mede gericht is op ontmoeting was één van de kernpunten geweest uit het wetsvoorstel van de Kamerleden. In tegenstelling tot de eerdere voorstelling, was de

²⁸⁰ Ibid., pp. 4687-4688.

²⁸¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, Kamerstuk 29666, nr. 12

²⁸² Zie: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 29666, nr. 10.

²⁸³ Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Handelingen TK 96.

²⁸⁴ Ibid., pp. 5473-5474.

²⁸⁵ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, Kamerstuk 29666, nr. A

oproep tot ontmoeting in het gewijzigde voorstel minder dwingend dan voorheen. Er werd meer ruimte gelaten aan de scholen, waardoor tegemoet werd gekomen aan de kritiek vanuit de Kamer. Afsluitend werd in het wetsvoorstel ook nog aandacht besteed aan het bestrijden van (taal)achterstanden, dat door de indieners ervan werd gezien als een belangrijke taak voor het onderwijs.²⁸⁶

Het indienen van het wetsvoorstel tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie had de nodige voeten in de aarde gehad. Op 29 juni 2005 werd het wijzigingsvoorstel echter door de Tweede Kamer aangenomen, wat betekende dat het door kon naar de Eerste Kamer. In tegenstelling tot de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer leverde de behandeling ervan in de Eerste Kamer geen problemen op. Eind 2005 werd het wijzigingsvoorstel daarom definitief aangenomen en geïmplementeerd in de wet, die op 1 februari 2006 daadwerkelijk van kracht werd. Het gevolg was dat scholen sinds die tijd de opdracht hadden om aandacht te besteden aan actief burgerschap en sociale integratie. In lijn met het oorspronkelijke voorstel van de minister kregen de scholen veel ruimte om zelf invulling te geven aan hoe zij dat wilden doen. In het toezichtskader dat door de Inspectie voor het Onderwijs werd ontwikkeld werd dan ook erkend dat het toezicht op een terughoudende manier moest worden ingevuld.²⁸⁷ De Inspectie achtte het van belang om te komen tot een goede balans tussen de vrijheid van scholen en het toezicht op de naleving van de algemene opdracht.²⁸⁸ Praktisch wilde men dit bereiken door een gelaagd toezicht. In de eerste plaats was het aan scholen om duidelijk te maken hoe zij invulling gaven aan burgerschapsvorming. Daarnaast was het de plicht van scholen om ook te kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk deden wat zij zeiden. Afsluitend zou de Inspectie erop gaan letten of de kwaliteit van de burgerschapsvorming wel van afdoende niveau was. Ook op dit punt werd echter een zekere terughoudendheid betracht.²⁸⁹ Scholen kregen alle ruimte om serieus werk te gaan maken van burgerschapsvorming.

3.3 Analyse van de motieven

Eerder in deze scriptie hebben we gezien dat het begrip “burgerschap” binnen korte tijd veranderde van een relatief onbekend begrip tot één van de sleutelbegrippen uit het regeringsbeleid. Hetzelfde kan gezegd worden over het begrip “burgerschapsvorming”. In dit hoofdstuk was het ons doel om de opleving van interesse in dit begrip in beeld te brengen en te laten zien hoe de aandacht voor burgerschapsvorming resulteerde in de wettelijke verplichtstelling in 2006 voor het onderwijs om aandacht te besteden aan dit onderwerp. De bovenstaande beschrijving maakt niet alleen duidelijk dat de Onderwijsraad een centrale rol heeft gespeeld in het agenderen van burgerschapsvorming, maar dat de adviezen van de Raad zéér enthousiast werden ontvangen binnen de politiek. Het enthousiasme voor dit onderwerp was zelfs zo groot dat er op een gegeven ogenblik twee verschillende wetsvoorstellen over burgerschapsvorming op tafel lagen: één vanuit de Tweede Kamer zelf en één van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Aanvankelijk leidde dit gegeven tot een weinig verheven kipei-discussie over wie de primeur van het indienen had, maar op aanmaning van de Tweede Kamer kwamen de minister en de Kamerleden toch tot een vruchtbare samenwerking. Deze samenwerking bleek uiteindelijk zelfs zo vruchtbaar te zijn dat de minister besloot het voorstel van de Kamerleden te steunen, in ruil voor een aantal aanpassingen die haar tegemoet kwamen. Aldus werd aandacht voor burgerschapsvorming tot een verplicht onderdeel van het onderwijscurriculum.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, Bijlage bij Kamerstuk 29666, nr. 13., p. 3.

²⁸⁸ Ibid., pp. 3-4.

²⁸⁹ Ibid.

Het moge duidelijk zijn *hoe* de opleving van politieke interesse in burgerschapsvorming verlopen is, en tot welk resultaat dit heeft geleid. Waar we, afsluitend, nog stil bij moeten staan is de vraag *waarom* de betrokkenen bij dat proces zo geïnteresseerd waren in burgerschapsvorming. Wat was het dat zij met de herijking van dit begrip beoogden? Laten we beginnen met de Onderwijsraad. Deze Raad was vrij duidelijk in zijn verwachtingen van burgerschapsvorming. De interesse in dit begrip kwam aanvankelijk op door het verlangen om aan te sluiten bij de destijds actuele politieke en maatschappelijke discussie over de vraag hoe de sociale cohesie van de samenleving hersteld zou kunnen worden. Aangezien de Onderwijsraad zich bezig houdt met het onderwijs, werd deze vraag toegespitst op de vraag welke rol het onderwijs zou kunnen spelen in het bevorderen van de sociale cohesie. Daarnaast vond men het van belang om in te gaan op de vraag welke rol de samenleving zou kunnen spelen in het onderwijs. De reflectie op de beide vragen bracht de Raad ertoe om te pleiten voor een herijking van burgerschapsvorming. In de ogen van de Raad stond burgerschap voor zowel het gevoel lid te zijn van een gemeenschap als de bereidwilligheid om zich daarvoor in te zetten. Op school zouden dat gemeenschapsgevoel en plichtsbesef moeten worden aangekweekt. De Raad achtte het wel van belang om scholen de ruimte te geven om daar zelf invulling aan te geven.

De adviezen van de Onderwijsraad werden positief ontvangen door Van der Hoeven, de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In haar beleidsreactie maakte zij duidelijk wat het was dat haar in die adviezen zo aansprak. Volgens de minister werd de samenleving geconfronteerd met problemen omtrent de integratie van omvangrijke groepen minderheden. Er dreigde een segregatie te ontstaan, waarbij hele bevolkingsgroepen langs elkaar heen zouden leven. Om dat tegen te gaan achtte de minister het nodig om het begrip "burgerschap" te herijken. Dit streven van de minister sloot aan bij de in hoofdstuk twee behandelde ontwikkeling in het regeringsbeleid om burgerschap te koppelen aan integratie. Van belang is echter dat de minister zich met haar herijking ook richtte op het autochtone bevolkingsdeel. Op dit bevolkingsdeel viel namelijk ook het een en ander aan te merken. Omdat de individuele vrijheid van mensen was doorgeschooten, was het nodig om weer centraal te stellen wat mensen, zowel allochtonen als autochtonen, gemeenschappelijk hadden, namelijk aandacht voor gedeeld burgerschap. Het onderwijs was voor de minister bij uitstek de plaats waar aandacht kon worden besteed aan dit onderwerp. Aangezien de adviezen van de Onderwijsraad in het verlengde lagen van haar eigen interesses, besloot zij deze ten volle te ondersteunen. Uit het door de minister ingediende wetsvoorstel blijkt dat zij, net als de Raad, er principieel voor koos om aan scholen de ruimte te laten om zelf invulling te geven aan burgerschapsvorming.

Het verlangen om allochtonen en autochtonen meer betrokken te doen raken op elkaar lag ook ten grondslag aan het wetsvoorstel dat ingediend werd door de Tweede Kamerleden. Om te voorkomen dat omvangrijke groepen allochtonen afgescheiden zouden raken van de samenleving vonden de Kamerleden het nodig om hen de vaardigheden bij te brengen die ze in staat zouden stellen om deel te nemen aan de samenleving. Deze vaardigheden vielen onder de noemer van "burgerschap". Door aandacht te besteden aan deze vaardigheden, middels burgerschapsvorming op school, zouden de allochtonen op den duur beter hun weg weten te vinden in de samenleving. Van de kant van de autochtone leerlingen werd verwacht dat zij de moeite zouden doen om ook kennis te nemen van leerlingen met andere culturele achtergronden. Nederland was een pluriforme samenleving geworden, dus het kon volgens de Kamerleden niet meer volstaan om die andere culturen te negeren. In tegenstelling tot de minister, en de Onderwijsraad, stonden de Kamerleden een dwingendere verplichting tot aandacht voor burgerschapsvorming voor. Scholen zouden namelijk verplicht moeten worden om de ontmoeting tussen leerlingen met verschillende culturele achtergronden te faciliteren. Burgerschapsvorming was voor de Tweede Kamerleden een vorm van wederzijdse integratie, die

als doel had om verschillende bevolkingsgroepen met elkaar in contact te brengen en ze een gevoel van gemeenschappelijkheid bij te brengen. Men mocht niet langer langs elkaar heen leven.

Samengevat kan worden gesteld dat de zorgen om de verzwakte samenhang van de Nederlandse samenleving de rode draad was in het handelen van de Onderwijsraad, minister Van der Hoeven en van de Tweede Kamerleden. Aan deze zorgen lagen twee observaties ten grondslag. Allereerst was men van mening dat de integratie van omvangrijke groepen allochtonen tot dan toe te weinig succesvol was geweest; er dreigde een situatie te ontstaan waarin grote groepen mensen, met verschillende culturele achtergronden, volledig langs elkaar heen leefden. Aangezien onbekend ook onbeminde maakt, zou dit kunnen ontaarden in conflicten. Ook op de betrokkenheid van het autochtone deel van de bevolking viel veel aan te merken. Vanwege het proces van individualisering, dat in de voorafgaande decennia zijn beslag had gehad, waren veel Nederlanders los komen te staan van de bredere sociale verbanden, die in het verleden mensen nog samen hadden gebonden. Zij leken zich nog maar weinig om elkaar te bekommeren, en dat leidde tot allerlei vormen van als ongewenst ervaren gedrag. Om de sociale cohesie van de samenleving te versterken, wendden de politici zich tot burgerschapsvorming. Hierin zag men namelijk een geschikt middel om mensen, ongeacht hun culturele afkomst, al op jonge leeftijd de kennis, vaardigheden, en attitudes bij te brengen die zij nodig zouden hebben om zich later actieve en bij de samenleving betrokken burgers te tonen.

Hoofdstuk 4

Op de keper beschouwd

De onderzoeksvraag beantwoord

In de vorige hoofdstukken hebben we ons uitgebreid bezig gehouden met de bestudering van de vrij recente opleving van politieke interesse in burgerschap en burgerschapsvorming. Hiertoe zijn wij aangezet door het vermoeden dat er een verband kan bestaan tussen de beide ontwikkelingen. Uit ons theoretisch kader bleek namelijk dat het zeer waarschijnlijk is dat aandacht voor burgerschap leidt tot aandacht voor burgerschapsvorming. Dit komt doordat het denken over burgerschap uitgaat van een conceptie van de “goede burger”, oftewel een set aan normatieve opvattingen over de kennis, (sociale) vaardigheden en attitudes die een burger idealiter bezit. Aangezien geen enkel mens van nature aan die eisen kan voldoen, zal hij door middel van onderwijs moeten worden gekwalificeerd en gesocialiseerd om te voldoen aan de vereisten van het burgerschap. Op basis van deze redenering is het vanuit theoretisch oogpunt plausibel om te spreken over een verband tussen de opleving van interesse in de beide begrippen. Zoals we in de inleiding al aangaven, is ons streven echter om te achterhalen of er bij de recente opleving van politieke interesse in burgerschap en burgerschapsvorming daadwerkelijk sprake was van een verband. Aan de basis van deze scriptie ligt daarom de volgende onderzoeksvraag: *Bestaat er een verband tussen de opleving van politieke interesse in het begrip “burgerschap” gedurende de periode 1990-2006 en het politieke proces dat in 2006 leidde tot de wettelijke verplichtstelling van aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs?*

De tijd is gekomen om de onderzoeksvraag te beantwoorden. In de inleiding hebben wij betoogd dat deze onderzoeksvraag bevestigend kan worden beantwoord op het moment dat de motieven die ten grondslag lagen aan de opleving van politieke interesse in, respectievelijk, burgerschap en burgerschapsvorming overeenkomen. Met een motief bedoelden wij niet de diepste drijfveren van politici, die voor ons immers niet te achterhalen zijn. Onder een motief verstaan wij de door politici genoemde redenen waarom burgerschap en burgerschapsvorming een plaats moesten krijgen in het regeringsbeleid. Om die redenen te achterhalen hebben wij een groot aantal advies- en beleidsdocumenten doorgenomen, inclusief de documenten die door de Onderwijsraad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn gepubliceerd. Dankzij ons onderzoek weten wij welke motieven ten grondslag lagen aan de politieke herwaardering van burgerschap en burgerschapsvorming. Wat ons nog rest is een vergelijking van die motieven. Omdat we in de eerdere hoofdstukken de motieven redelijk uitgebreid hebben opgesomd, zullen we bij deze vergelijking bondig zijn. Het hoofdstuk zal worden besloten met een eindoordeel, waarin de onderzoeksvraag wordt beantwoord.

4.1 Vergelijking van de motieven

Terugblikkend op de bevindingen uit deze scriptie is het mogelijk om te stellen dat de motieven die ten grondslag lagen aan de opleving van politieke interesse in burgerschap en burgerschapsvorming op te delen zijn in twee categorieën. In de eerste plaats werden zowel burgerschap als burgerschapsvorming duidelijk in verband gebracht met integratie. Het verband tussen burgerschap en integratie ontstond in de jaren negentig, toen burgerschap een onderdeel werd van het integratiebeleid. Aan de basis van deze ontwikkeling lag een belangrijke verandering ten grondslag in de houding van de overheid ten opzichte van minderheden. Daar waar de overheid de minderheden aanvankelijk actief tegemoet was getreden, en ze als groep allerlei voorzieningen had aangeboden, kwam de nadruk steeds sterker te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van iedere individuele allochtoon. Alloch-

tonen werden in het vervolg verantwoordelijk gehouden voor hun eigen integratie in de Nederlandse samenleving. De eisen die vanuit de overheid werden gesteld aan de integratie werden steeds stringenter. Dat burgerschap, in de vorm van inburgering, een belangrijke onderdeel werd van het nieuwe integratiebeleid is te verklaren uit het gegeven dat dit begrip goed aansloot bij het appel dat de overheid deed op allochtonen om zich actief betrokken te tonen bij de samenleving. Burgerschap geeft de bezitter ervan immers niet alleen voorrechten, maar legt ook de plicht op om zich betrokken te tonen bij de gemeenschap. Die inzet verlangde de overheid in toenemende mate van allochtonen.

De koppeling met integratie was ook één van de motieven die ten grondslag lagen aan de opleving van interesse in burgerschapsvorming. We hebben gezien dat zorgen over het gebrek aan integratie van allochtonen, en het gebrek aan contact tussen jongeren met verschillende culturele achtergronden, verschillende politici ertoe bracht om te pleiten voor de verplichtstelling van aandacht voor burgerschapsvorming. In de ogen van minister Van der Hoeven zou aandacht voor burgerschap op school zowel allochtonen als autochtone leerlingen een gedeeld perspectief kunnen geven, op basis waarvan zij elkaar zouden kunnen ontmoeten, en zich gezamenlijk zouden kunnen inzetten voor de samenleving. Bij het wetsvoorstel van de Tweede Kamerleden werd de noodzaak tot aandacht voor burgerschapsvorming vooral bepleit in het kader van het gevaar van segregatie. Omdat de indieners van dit wetsvoorstel vreesden dat de Nederlandse samenleving verdeeld zou raken in verschillende groepen, meenden zij dat mensen al op jonge leeftijd in contact moesten komen met mensen met andere culturele achtergronden. Onder de noemer van burgerschapsvorming zouden scholen verplicht moeten worden gesteld om dergelijke ontmoetingen te organiseren. De noodzaak tot ontmoeting bleef ook in het uiteindelijke wetsvoorstel overeind. Burgerschapsvorming had tot doel om jongeren voor te bereiden op actieve deelname aan een pluriforme samenleving.

Het tweede motief dat bij de politieke interesse in burgerschap en burgerschapsvorming zeer sterk naar voren kwam was de bezorgdheid over de mogelijke teloorgang van de sociale cohesie van de Nederlandse samenleving. Niet alleen de zojuist genoemde integratieproblematiek had die sociale cohesie verzwakt, maar ook processen van individualisering en vakelijking. Toen er begin tweeduizend een felle politieke discussie ontstond over normen en waarden, aangejaagd door een breed gedragen gevoel van onbehagen, kwam het begrip "burgerschap" vrij snel in beeld. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid speelde, zoals gezien, een belangrijke rol in dit proces. Het was namelijk deze raad die pleitte voor een herijking van het burgerschap. In de voorafgaande decennia was volgens de Raad de nadruk in het overheidsbeleid te sterk komen te liggen op het rendement van maatschappelijke instellingen. Hierdoor hadden deze instellingen steeds minder ruimte gekregen om een bijdrage te leveren aan de publieke moraal en de sociale cohesie van de samenleving. Gecombineerd met de individualisering van de samenleving, was er een situatie ontstaan waarin burgers nog maar weinig aan elkaar gelegen lieten. Volgens de Raad was daarom een omslag nodig in het overheidsbeleid, waarbij de overheid burgers weer actief gaan aanspreken op hun plichten en verantwoordelijkheden. In het bijzonder achtte de Raad het van belang dat aandacht voor burgerschap een vast onderdeel zou worden van het onderwijscurriculum. Jongeren zouden al op jonge leeftijd in aanraking moeten komen met de kennis en vaardigheden die horen bij het burgerschap.

Het pleidooi van het WRR om burgerschapsvorming een duidelijke plaats te geven in het onderwijs werd welwillend ontvangen in de politiek. Het sloot ook aan bij de publicaties van de Onderwijsraad. Net als het WRR kwam deze raad er namelijk toe om te pleiten voor een herijking van burgerschapsvorming. Aan dit pleidooi lag het verlangen ten grondslag om een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan de brede politieke en maatschappelijke discussie over het herstel van de sociale cohesie van de samenleving. Volgens de Onderwijsraad was de vroegere maatschappelijke samen-

hang door processen van individualisering én ook pluralisering sterk verzwakt. De Raad zag in het begrip “burgerschap” een zeer geschikt middel om een minimum aan gemeenschappelijkheid in een zeer pluriforme samenleving te realiseren. De Raad legde daarom sterk de nadruk op het belang van aandacht voor burgerschap in het onderwijs. Aandacht voor burgerschapsvorming werd zelfs van dermate veel belang geacht dat men pleitte dat die aandacht door middel van een algemene bepaling wettelijk verplicht zou moeten worden. Wat we hebben gezien is dat dit pleidooi een direct gehoor kreeg binnen de politiek, en zelfs ten grondslag lag aan twee verschillende wetsvoorstellen over hetzelfde onderwerp. Net als bij de Onderwijsraad het geval was, brachten ook de Tweede Kamerleden en minister Van der Hoeven de noodzaak tot aandacht voor burgerschapsvorming direct in verband met de noodzaak om de sociale cohesie van de samenleving te versterken.

4.2 Het eindoordeel

Als we alles op een rijtje zetten, dan wordt duidelijk dat de motieven die ten grondslag lagen aan de opleving van politieke interesse in burgerschap en burgerschapsvorming grote overeenkomsten vertonen. Als zodanig is het mogelijk om de onderzoeksvraag bevestigend te beantwoorden. De beide ontwikkelingen hielden duidelijk verband met elkaar. Samen genomen laten de motieven zien dat er in de door ons bestudeerde periode onder politici toenemende zorgen en vragen waren omtrent de pluralisering en individualisering van de Nederlandse samenleving. Zij werden geconfronteerd met de vraag wat Nederlanders nog met elkaar gemeenschappelijk hadden, te midden van alle diversiteit. Het antwoord werd gevonden in burgerschap. Burgerschap zou aan de Nederlanders niet alleen een gedeeld perspectief kunnen bieden, waarin zij elkaar voortaan konden herkennen, maar ook kunnen dienen als middel om een appel op hen te doen om zich meer betrokken te tonen bij de samenleving. Burgerschapsvorming kwam vervolgens in beeld toen men zich bezig ging houden met de vraag hoe de Nederlanders praktisch gezien het beste in aanraking konden worden gebracht met burgerschap. Door mensen al op jonge leeftijd de kennis, (sociale) vaardigheden en attitudes van het burgerschap bij te brengen, hoopte men dat zij zich later als betrokken burgers zouden gaan gedragen. Het onderwijs kreeg aldus een belangrijke rol in het versterken van de sociale cohesie van de samenleving.

Conclusie

In deze scriptie hebben we ons uitgebreid bezig gehouden met de opleving van politieke interesse in burgerschap en burgerschapsvorming gedurende de periode 1990-2006. Het was voor ons de vraag of er een verband bestond tussen deze beide ontwikkelingen. Door de motieven die aan de beide oplevingen ten grondslag lagen in beeld te brengen, en vervolgens te vergelijken, hebben we de onderzoeksvraag bevestigend kunnen beantwoorden. Er was inderdaad sprake van een direct verband. Aan de basis van de herwaardering van burgerschap en burgerschapsvorming lagen de zorgen van politici over de gevolgen van de sterk toegenomen pluralisering en individualisering van de Nederlandse samenleving. Burgerschap bood een antwoord op de vraag wat de Nederlanders nog gemeenschappelijk hadden te midden van alle diversiteit. Toen burgerschap eenmaal in beeld was gekomen keerde men zich tot burgerschapsvorming, omdat dit een antwoord bood op de vraag hoe men mensen al op jonge leeftijd in aanraking kon doen komen met de vereisten van het burgerschap. Gezien het belang dat men hechtte aan burgerschapsvorming werd het besteden van aandacht hieraan voor het onderwijs zelfs verplicht gesteld. Scholen bleven weliswaar de ruimte houden om zelf invulling te geven aan die plicht, maar het stond buiten kijf dat zij werk moesten maken van burgerschapsvorming. Aangezien wij in deze scriptie hebben aangetoond dat er een direct verband bestond tussen de opleving van politieke interesse in burgerschap gedurende de periode 1990-2006 en de uiteindelijke wettelijke verplichtstelling van aandacht voor burgerschapsvorming is ons onderzoek ten einde.

Bibliografie

- Balkenende I, 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord. 2002' Digitaal te vinden op: http://www.parlement.com/9291000/d/tk28375_5.pdf (geraadpleegd op 02-01-2014)
- Balkenende II, 'Meedoen, meer werk en minder regels' Digitaal te vinden op: http://www.parlement.com/9291000/d/tk28637_19.pdf (Geraadpleegd op 22-01-2015)
- Balkenende IV 'Samen werken, samen leven. Regeerakkoord 2006'. Digitaal te vinden op: http://www.parlement.com/9291000/d/tk30891_4.pdf (Geraadpleegd op 03-01-2015)
- J.P. Balkenende, 'Adviesaanvraag inzake waarden en normen' in: WRR, *Waarden, normen en de last van gedrag* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003), supplement
- CDA, *Nieuwe Wegen, Vaste Waarden* (Den Haag: CDA, 1995). Digitaal te vinden op: https://www.cda.nl/fileadmin/Organisaties/Visiegroepen/Publicaties/Nieuwe_wegen_vaste_waarden_1995.pdf (Geraadpleegd op: 12-01-2015)
- J.J.H. Dekker, *Het verlangen naar opvoeden* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2006)
- F. Driouichi, *De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007)
- H. Entzin, 'Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands', in M. Bodemann & G. Yurdakul, (eds.) *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America* (New York: Palgrave MacMillan, 2006), pp. 121-144
- A. Fermin, 'Inburgeringsbeleid en burgerschap' in: *Migrantenstudies*, vol. 15:2 (1999), pp. 96-112
- A. Fermin, 'Burgerschap en multiculturaliteit in het Nederlandse integratiebeleid' in: *Beleid en Maatschappij*, vol. 1 (2009), pp. 13-27
- H.R. van Gunsteren (red.), *Eigentijds Burgerschap. Onderzoek van het WRR* (Den Haag: SDU Uitgeverij, 1992)
- H.R. van Gunsteren, 'Burgerschap in Nederland 1992-2008: voortschrijdend inzicht?' in: *Beleid en Maatschappij* (vol. 1, 1999), pp. 41-49
- F. van Houdt en W. Schinkel, 'Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland' in: *Beleid en Maatschappij*, vol. 1 (2009), pp. 50-58
- A. Houkes, *Christelijke vaderlanders. Godsdienst, burgerschap en de Nederlandse natie, 1850-1900* (Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2009)
- L. Jamieson, 'Theorising Identity, Nationality and Citizenship: Implications for European Citizenship Identity', in: *Sociología*, vol. 34 (2002), pp. 507-532
- C. Joppke, 'Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity' in: *Citizenship Studies*, vol. 11, no. 1 (februari 2007), pp. 37-48
- C. Joppke, 'Immigrants and Civic Integration in Western Europe', in: *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. (Montreal: Institute for Research on Public Policy 2007), pp. 1-28
- J. Kennedy, *Nieuw Babylon in Aanbouw* (Amsterdam/Meppel: Boom, 1995)

- P. Kivisto & T. Faist, *Citizenship. Discourse, Theory and Transnational Prospects* (Malden: Blackwell Publishing, 2007)
- J.J. Kloek & W.W. Mijnhardt, *1800. Blauwdrukken voor een samenleving* (Den Haag: SDU Uitgevers, 2001)
- J.J. Kloek & K. Tilmans, *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21^{ste} eeuw* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002)
- E. Koops, *De dynamiek van een emigratiecultuur. De emigratie van gereformeerden, hervormden en katholieken naar Noord-Amerika in vergelijkend perspectief (1947-1963)* (Hilversum: Uitgeverij Verloren, 2010)
- J. Lenders, *De burger en de volksschool. Culturele en mentale achtergronden van een onderwijshervorming, Nederland 1780-1850* (Nijmegen: SUN, 1988)
- A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam: De Bussy, 1968)
- T.H. Marshall, 'Citizenship and Social Class' in: J. Manza & M. Sauder (eds.), *Inequality and society* (Newyork: Norton, 2009), pp. 148-154
- J. Marinus de Meij & I.C. van der Vlies, *Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht* (Deventer: Uitgeverij Kluwer, 2004)
- S. McIver, *Conceptualisations of citizenship in Sweden and the United Kingdom: an empirical study and analysis of how 'citizenship' is understood in policy and by policy-makers* (Thesis at University of Edinburgh, 2010)
- Ministerie VROM, *Deltaplan inburgering: Vaste voet in Nederland* (Den Haag, Ministerie VROM, 2007)
- Onderwijsraad, *Werkprogramma 2002* (Den Haag: Onderwijsraad, 2001)
- Onderwijsraad, *Samen leren leven. Verkenning* (Den Haag: Onderwijsraad, 2002)
- Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap. Advies* (Den Haag: Onderwijsraad, 2003)
- R. Pennix, 'Naar een algemeen minderhedenbeleid?' in: WRR, *Etnische minderheden* (Den Haag: WRR, 1979), pp. 9-46
- C.W. Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Denter: Kluwer, 2006)
- B. Prins en S. Saharso, 'From toleration to repression. The Dutch Backlash against multiculturalism', in: S. Vertovec en S. Wessendorf (red.), *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices* (New York: Routledge, 2010), pp. 72-91
- P. Scheffer, 'De malaise van het multiculturalisme' in: NRC (29 januari 2000). Te vinden op: <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>
- J. Scott & G. Marshall, 'Identity' in: Idem, *A dictionary of Sociology* (Oxford: Oxford University Press, 3rd ed., 2009), pp. 330-331
- SCP, *Sociaal Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering* (Rijswijk: SCP, 1998)
- W. Trommel & R. van der Veen (red.), *De Herverdeelde Samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004)
- B.S. Turner, 'Citizenship Studies: A General Theory' in: *Citizenship Studies*, vol.1 (1997), pp. 5-18
- B.S. Turner, 'T.H. Marshall, social rights and English national identity' in: *Citizenship Studies*, vol. 13 no. 1 (february 2009), pp. 65-73
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 28000 VIII, nr. 59

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Kamerstuk 28600, nr. 42
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29454, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29536, nr. 1
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29666, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29666, nr. 3
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 29959, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 29959, nr. 3
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Handelingen TK 75
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Handelingen TK 77
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Handelingen TK 96
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 29666, nr. 10
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, Kamerstuk 29666, nr. 12
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, Bijlage bij Kamerstuk 29666, nr. 13
- Verwey-Jonker Instituut, *Onderzoek Integratiebeleid* (Den Haag, SDU Uitgevers, 2004)
- E.Ch.L van der Vliet, *Een geschiedenis van de Klassieke Oudheid, 1100 v.Chr. – 580 n.Chr* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2011)
- A. Woolfolk, M. Hughes & V. Walkup, *Psychology in Education* (London: Pearson, 2013, 2nd ed.)
- WRR, *Etnische minderheden. Rapport aan de regering* (Den Haag: WRR, 1979)
- WRR, *Allochtonenbeleid* (Den Haag: WRR, 1989)
- WRR, *Waarden, normen en de last van gedrag* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003)

Summary

For most of the twentieth century citizenship and citizenship education were rather neglected subjects in Dutch politics. At the turn of the twenty-first century both, however, not only went through a remarkable revival of interest among politicians, but even came to play a pivotal role in Dutch policy. This turn of events gives rise to the question whether both developments were interrelated. From a theoretical point of view it seems rather likely that they were. Most discourses on citizenship, whether explicitly or implicitly, presuppose a conception of the “good citizen”. Citizenship therefore comes with certain expectations about how the “good citizen” should behave and what kind of identity he should have. Since no human being, at the moment of his birth, can live up to those expectations, the requirements of citizenship should be taught to him – hence the attention for citizenship education. This line of reasoning makes it possible to assume that the marked rise of interest among Dutch politicians in citizenship and citizenship education were indeed interrelated developments. Only a proper historical investigation, however, can determine whether this was truly the case.

At the heart of this thesis lies the research question whether there was a relationship between the rise of political interest in citizenship between 1990-2006 and the political decision, made in 2006, to make citizenship education a mandatory part of the Dutch educational curriculum. In order to answer this question this thesis sets out to discover the motives that lay behind the rise of political interest in citizenship and citizenship education. Motives are not understood to be the deepest incentives of the politicians, but the major concerns that drove them to turn their attention to citizenship and citizenship education. It is argued that if the motives overlap, it is indeed possible to speak of a direct relationship between both developments. The motives themselves are taken from the foremost advisory and policy documents published between 1990-2006. The analysis of these documents makes clear that the motives underlying the remarkable turn of interest among politicians in citizenship and citizenship education can be divided into two major categories.

In the first place politicians turned to both concepts because of increasing worries about problems with integrating major groups of immigrants into Dutch society. Citizenship became a pivotal part of Dutch integration policy, whereas citizenship education was seen as a means of giving youth with different cultural backgrounds a shared perspective and a meeting ground on which they could learn more about each other. The second major motive why many politicians turned to citizenship and citizenship education was because they were worried about the negative impact the ongoing individualization of Dutch society had upon its social cohesion. Even though this individualization had initially been greeted as a positive development, it eventually became clear that it could also lead to apathy and forms of antisocial behaviour. In the view of the politicians citizenship was an excellent means of appealing to the Dutch people to become more involved in society. They turned to citizenship education in the hope that making people acquainted with the demands and benefits of citizenship at a young age would later make them into responsible citizens.

Since the motives that made Dutch politicians turn to citizenship and citizenship show a great degree of overlap this thesis concludes that both developments were indeed interrelated. They make clear that in an age in which the solidarity among the Dutch people was decreasing, due to the pluralisation and individualisation of Dutch society, many Dutch politicians considered both citizenship and citizenship education excellent means of strengthening the social cohesion of Dutch society.