

Samen leven kun je leren

Vergelijkend onderzoek naar de conceptualisering van 'burgerschap' in de inburgeringscursus en burgerschapsonderwijs



Matthijs Lems
279630

Erasmus Universiteit Rotterdam
Sociologie

Masterscriptie Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid

Begeleidend docent: dr. Semin Suvarierol

Tweede lezer: dr. Willem Schinkel

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
1. WAT IS DAT EIGENLIJK; SAMEN LEVEN?	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	5
2. THEORETISCH KADER	7
2.1 HET MORALISEREND GEBRUIK VAN 'BURGERSCHAP' IN INTEGRATIEBELEID	7
2.2 NOG MEER BURGERSCHAP, MAAR NU IN HET ONDERWIJS	9
2.3 VERBREDING EN MORALISERING VAN HET BURGERSCHAPSDISCOURS	11
2.4 WAT HOUDT BURGERSCHAP IN?	12
2.4.1 DEMOCRATISCH BURGERSCHAP	13
2.4.2 BURGERSCHAP ALS PARTICIPATIE	14
2.4.3 BURGERSCHAP ALS IDENTITEIT	14
2.4.4 HOE WORDT MOREEL BURGERSCHAP OVERGEDRAGEN?	15
2.5 WAAROM WILLEN WE BURGERSCHAP IN DE INBURGERINGSCURSUS VERGELIJKEN MET ONDERWIJS?	16
2.5.1 BURGERSCHAPSONDERWIJS ALS ALGEMEEN GELDIG TOELATINGSMOMENT TOT DE SAMENLEVING	17
2.5.2 OF IS ER SPRAKE VAN DISPENSATIE VAN INTEGRATIE?	18
3. ONDERZOEKSMETHODEN	20
3.1 SELECTIE	21
3.1.1 INBURGERINGSCURSUS	21
3.1.2 'ACTIEF BURGERSCHAP EN SOCIALE INTEGRATIE'	22
3.2 ANALYSE	23
3.3 OPERATIONALISERING	24
3.4 CONCLUSIE	25
4. BEELD VAN DE GOEDE BURGER IN DE INBURGERINGSCURSUS	26
4.1 DE INBURGERINGSCURSUS	26
4.2 TOTSTANDKOMING VAN HET INBURGERINGSEXAMEN	27
4.3 ANALYSE LESMATERIAAL	29
4.3.1 RECHTEN EN VRIJHEDEN VAN DE DEMOCRATIE	30
4.3.2 'PARTICIPATIE' ALS NON-PARTICIPATIE IN DE VERZORGINGSSTAAT	31
4.3.3 NEDERLANDSE IDENTITEIT ALS DE NORM VOOR GOED BURGERSCHAP	32
4.3.4 HOE WORDT BURGERSCHAP OVERGEDRAGEN?	33
4.4 CONCLUSIE	34
5. BEELD VAN DE GOEDE BURGER IN HET REGULIER ONDERWIJS	36
5.1 ACTIEF BURGERSCHAP EN SOCIALE INTEGRATIE	36

5.2	TOTSTANDKOMING ‘ACTIEF BURGERSCHAP EN SOCIALE INTEGRATIE’	36
5.3	ANALYSE LESMATERIALEN	37
5.3.1	DE NOODZAAK VAN EEN DEMOCRATISCHE HOUDING	38
5.3.2	DE ACTIEVE PARTICIPATIE VAN BLIJE BURGERS	39
5.3.3	CULTURELE VERSCHILLEN ALS EEN VERRIJKING VAN DE NEDERLANDSE IDENTITEIT	40
5.3.4	HOE WORDT BURGERSCHAP OVERGEDRAGEN?	42
5.4	CONCLUSIE	43
6.	CONCLUSIES	45
<hr/>		
6.1	BELANGRIJKSTE RESULTATEN	45
6.1.1	DEMOCRATISCH BURGERSCHAP	45
6.1.2	BURGERSCHAP ALS PARTICIPATIE	46
6.1.3	BURGERSCHAP ALS IDENTITEIT	46
6.1.4	DE TOON VAN BURGERSCHAPSLESSEN	47
6.2	THEORETISCHE TERUGKOPPELING	48
6.2.1	‘BURGERSCHAP’ ALS DISCIPLINERING VAN ALLEN	48
6.2.2	INSTITUTIONELE VERSCHILLEN?	49
6.2.3	DISPENSATIE VAN INTEGRATIE	51
6.2.4	DE PARADOX VAN DE VERPLICHTE ROUTE NAAR EEN VRIJE SAMENLEVING	54
6.3	DISCUSSIE	54
LITERATUUR		56
<hr/>		

1. Wat is dat Eigenlijk; Samen Leven?

In 2008 kwam het reclamebureau Boomerang met kaarten met daarop afbeeldingen van bijvoorbeeld een computer met twee muizen en een gitaar met twee halzen. Daarbij staat de tekst: 'Samen leven kun je leren'¹. Op de achterzijde van de kaarten is te zien waarvoor deze kaarten reclame maken, namelijk een site over de maatschappelijke stage voor scholieren². "*Tijdens de maatschappelijke stage leert de leerling van het contact met de samenleving*", staat er. Wat is dat eigenlijk; de samenleving? Heeft niet iedereen daar contact mee? Leeft dan niet iedereen samen? Wie moeten dat samen leven dan leren? En met wie moeten ze dan leren samen te leven? En als je niet samenleeft, leef je dan alleen? Zonder de samenleving?

Precies over die gedachte dat samen leven iets is dat je kunt leren met als doel het bereiken van lidmaatschap van de samenleving, gaat deze scriptie. We onderzoeken het bestaan van de samenleving en hoe je met deze mysterieuze eenheid in contact kunt komen. Klopt het inderdaad dat iedereen samen leven kan leren? En zo ja, hoe wordt bepaald wat je daarvoor moet weten en kunnen? We nemen als voorbeeld twee vormen van burgerschapsonderwijs, namelijk de inburgeringscursus en 'actief burgerschap en sociale integratie' in het regulier onderwijs. Hier wordt respectievelijk immigranten en scholieren geleerd hoe ze moeten samenleven.

1.1 Aanleiding

Sinds aan het begin van dit millennium in het publieke debat in Nederland vraagtekens gezet zijn bij de geslaagdheid van de integratie van grote groepen immigranten is het ideaal van de multiculturele samenleving op losse schroeven komen te staan. De wereldberoemde Hollandse tolerantie ten opzichte van verschillende culturen (b)leek opeens naïef te zijn, aldus 'multicultirealist' (Schinkel, 2008a, p.23). Onder andere door Paul Scheffer en Pim Fortuyn werd erop gewezen dat grote groepen immigranten met hun andere culturele achtergronden een bedreiging kunnen vormen voor iets wat beschouwd mag worden als 'de authentieke Nederlandse cultuur'. Restrictie van het aantal immigranten en gedwongen aanpassing aan 'onze' normen en waarden zouden hiervoor de oplossing moeten zijn (Entzinger, 2006).

Tussen de verkiezingen van 2002 en 2003 veranderde de houding van de meeste politieke partijen ten opzichte van eerder integratiebeleid rigouros (Van Meeteren, 2005). Sindsdien werd dit politiek discours dan ook het uitgangspunt voor beleid gericht op immigratie, integratie en inburgering. Allerlei maatregelen werden opgeworpen om hier gevolg aan te geven. In 1998 werd de Wet Inburgering Nieuwkomers geïntroduceerd waarin is vastgelegd dat nieuwe immigranten een taalcursus moeten volgen en kennis dienen te maken met de Nederlandse samenleving. Vanaf 2003 moest men om te naturaliseren tot Nederlander slagen voor een toets met deze onderdelen. Laatstgenoemde strengere aanpak resulteerde in een flinke daling van het aantal aanvragen (Van Oers, 2007). In 2007 werd voor elke immigrant het halen van een dergelijke inburgeringscursus verplicht. Eigen verantwoordelijkheid wordt verwacht van de inburgeraar, want:

"De resultaten van inburgering van oudkomers en nieuwkomers blijven achter bij het niveau dat van inburgeraars wordt gevraagd in het examen conform de nieuwe wetgeving en bij wat minimaal nodig is om in de Nederlandse samenleving mee te kunnen doen." (Ministerie van VROM, 2007, p.3)

Het Ministerie stelde dus voor dat er een minimum bestaat waaronder men in een situatie belandt dat men niet mee kan doen in de Nederlandse samenleving. De inburgeringscursus is

¹ <http://cards.boomerang.nl/kaarten/boomerang/samen-leven-kun-je-leren/>

² www.samenlevenkunjeleren.nl

ingesteld om te zorgen dat dit niveau minimaal gehaald wordt. Omdat de overheid graag wil dat iedereen meedoet, stimuleert zij deelname hieraan door het verplicht te stellen (Ministerie van VROM, 2007, p.9). Door dit soort ontwikkelingen kwam Schinkel tot de conclusie dat integratie verplicht wordt gesteld aan (im)migranten, maar dat autochtonen dispensatie van integratie krijgen omdat 'integratie' bij hen geen kwestie is (Schinkel, 2007a; 2007b). Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen die zichtbaar maken dat burgerschap niet alleen iets is dat van belang is voor immigranten, maar ook voor autochtonen: "*Van alle burgers wordt participatie in de samenleving verwacht*" (Ministerie van VROM, 2007, p.11). Zo is in 2006 burgerschapsonderwijs ingevoerd voor alle lagere onderwijstypen³. Betekent dit een nieuwe ontwikkeling? Is samenleven iets dat iedereen weer moet leren?

In deze scriptie wil ik me richten op het beeld dat de Nederlandse overheid wil overbrengen op haar nieuwe onderdanen. De norm die wordt gesteld is een uiting van het beeld dat de overheid van haar eigen burgers heeft en wat zij 'normaal' vindt. Het geschetste beeld van hoe normale Nederlandse burgers zich gedragen en de daaraan gekoppelde verwachtingen van hoe inburgeraars zich moeten gedragen zijn onderwerp van onderzoek. De vraag is: Hoe moeten immigranten worden om een goed burger in Nederland te zijn? En welk beeld van Nederland en de Nederlander dient als voorbeeld voor hen? Dit zijn relevante vragen als we ze in het licht stellen van maatschappelijke (on)gelijkheid en staatsrechtelijke positie van burgers. Als het burgerschap dat van verschillende groepen wordt verwacht niet hetzelfde is, is dit onderscheid dan wel gerechtvaardigd? Deze vraag zal in een sociologische scriptie niet behandeld worden en is beter op zijn plaats bij politici of rechtsfilosofen, maar om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzoek van sociologen wel noodzakelijk.

Hoewel er vele artikelen verschijnen die het onderwerp burgerschap analyseren en dit zowel in integratiebeleid als in het regulier onderwijs naar voren komt, blijven de auteurs hiervan vaak op één van beide terreinen⁴. Bovendien is er een verregaande interesse in de theorie van wetten en beleid en verschillen daarin tussen landen (bijv. Joppke, 2007; Van Houdt et al., 2011), maar wordt de empirie van lessen en lesmateriaal zelden onder de loep genomen. Maar om een verklaring te vinden voor *waarom* een bepaald beeld van Nederlands burgerschap gekozen is, kunnen we juist goed een vergelijking maken met het ideaalbeeld van de Nederlandse burger dat door de overheid wordt overgedragen aan de brede populatie. Zo kunnen we immers nagaan of de gestelde norm ook de algemene norm is en waarom voor eventueel verschillende idealen gekozen is. Wellicht kan dit een duiding zijn van een onderscheid in niveaus van burgerschap. Klopt het wat dit betreft dat 'integratie' in de samenleving meer verwacht wordt van immigranten dan van autochtonen zoals Schinkel stelt? Of heeft de opkomende aandacht voor actief burgerschap evengoed zijn weerslag op de vorming van jonge burgers in het onderwijs? In deze scriptie proberen we zo door beantwoording van deze vragen een bijdrage te leveren aan sociologische theorievorming over 'burgerschap'.

1.2 Onderzoeksvragen

Om antwoorden te kunnen geven op dit soort vragen en een goed beeld te krijgen van welk beeld van een goede Nederlandse burger wordt geschetst, wordt in deze scriptie aan de hand van de volgende probleemstelling onderzoek verricht:

Hoe zijn verschillen in het beeld van de goede burger dat wordt gegeven in lesmateriaal van de inburgeringscursus in vergelijking met lesmateriaal van regulier burgerschapsonderwijs te verklaren?

³ Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Staatsblad 2005, 678). De wet is op 1 februari 2006 in werking getreden (Staatsblad 2006, 36).

⁴ Schinkel en Van Houdt (2010) betrekken weliswaar een vergelijking met autochtonen, maar dit is een theoretisch uitgangspunt, beredeneert vanuit 'integratie'beleid en legt geen relatie met burgerschapslessen in het reguliere onderwijs.

We splitsen deze vraag op in drie deelvragen:

- *Wat voor soort (ideaal)beeld van 'de Nederlandse burger' wordt er geschetst in inburgeringscursus?*
- *In hoeverre komt dit beeld overeen met het beeld van 'de Nederlandse burger' dat wordt overgedragen aan de brede populatie?*
- *Hoe zijn verschillen tussen de beelden theoretisch te verklaren?*

Allereerst zullen we eerder sociologisch werk er op na slaan om na te gaan hoe het begrip 'burgerschap' functioneert in integratie- en onderwijsbeleid (paragraaf 2.1 en 2.2). We laten zien dat 'burgerschap' wordt ingezet ter moralisering van het inburgeringsbeleid en dat dit komt doordat het begrip in het beleidsdiscours zelf is verbreed en gemoraliseerd (paragraaf 2.3). We beschrijven wat burgerschap in dit discours allemaal is gaan betekenen (paragraaf 2.4). Vervolgens zullen we bespreken wat de opbrengst is van een vergelijking tussen de inburgeringscursus en het regulier onderwijs en welke verschillen er mogelijk te vinden zijn en besteden we aandacht aan de verklaringen die aan deze verschillen uitleg geven (paragraaf 2.5).

Aangezien we een vergelijking willen maken tussen twee gebieden, vertrekken we vanuit het eerste, het Nederlandse integratiebeleid. Tenslotte ligt hierin de aanleiding voor ons onderzoek dat we ons afvragen in hoeverre het steekhoudend is om eisen te stellen aan nieuwe inwoners van een land als die eisen niet aan de al aanwezige bewoners gesteld kunnen worden. Een belangrijke vraag betreffende de inburgeringscursus is dan ook wat de staat zodanig belangrijk acht dat mensen die hier willen gaan wonen dat verplicht moeten weten of kunnen. Nu is bijvoorbeeld een bepaald kennisniveau van de Nederlandse taal noodzakelijk om het inburgeringsexamen te halen en ook is er een onderdeel 'Kenniss van de Nederlandse Samenleving'. Hierbij is het de bedoeling om de aanstaande Nederlanders te leren hoe de Nederlandse samenleving werkt. Zo moet er geleerd worden hoe verschillende instituten werken, zoals de verzekering en de politie, maar ook welk gedrag 'juist' is in de sociale omgang, aldus de overheid in de eindtermen KNS die zijn vastgesteld als eis voor het inburgeringsexamen (Wet inburgering, 2006). De inhoud hiervan zal verder worden uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Daarna volgt een in een zelfde vorm gegoten hoofdstuk 5 over het beeld van de goede burger in het regulier onderwijs. Vervolgens zullen we uit de analyse van deze praktijksituaties terugkeren naar een abstracter niveau in een poging de gevonden resultaten met elkaar in begrijpelijke verbinding te brengen. Daarvoor komen we in hoofdstuk 6 terug bij de genoemde literatuur en willen we onze uitkomsten inbedden in sociologische theorie om zo een verklaring te kunnen bieden voor eventuele verschillen tussen die burgerschapsidealen.

2. Theoretisch Kader

We hebben gezien dat de voorwaarden die gesteld worden aan burgerschap van de Nederlandse staat onder andere bestaan uit het krijgen van een bepaald beeld van hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit. Bepaalde uitgangspunten en bepaalde gedeelde opvattingen lijken aan de basis van het samen leven te staan. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe het zover is gekomen dat de Nederlandse overheid überhaupt een voorbeeld van goed burgerschap denkt te moeten afgeven.

2.1 Het moraliserend gebruik van 'burgerschap' in integratiebeleid

Sinds de jaren '80 zijn er verregaande veranderingen gekomen in het beleid ten aanzien van immigranten. Volgens verschillende auteurs is de Nederlandse integratiepolitiek de laatste decennia veranderd van pluralistisch naar assimilationistisch (Entzinger 2006; Joppke 2007; Spijkerboer 2007; Van Houdt et al. 2011). De nadruk op het in stand houden van culturele verschillen, waarbij (etnische) minderheidsgroepen dienen als emancipatiemachine, wordt vervangen door het uitgangspunt dat zonder een bepaalde mate van aanpassing er geen sprake kan zijn van goed samenleven. In het politieke discours werd na de opkomst van Fortuyn, zijn visie op het integratiebeleid grotendeels overgenomen door de meeste partijen. Er ontstond kritiek op het voorgaande beleid, gericht op een multiculturele samenleving (Van Meeteren, 2005, p.71). Culturele diversiteit begon minder gewaardeerd te worden onder de Nederlandse bevolking. Integratie wordt gekoppeld aan identificatie met 'Nederlandse normen en waarden', meer dan aan sociale en institutionele participatie (Entzinger, 2006, p.14). Deze wending wordt gerelateerd aan de groeiende aanwezigheid van etnische minderheden in het publieke domein. Culturele diversiteit zou dan alleen kunnen floreren als de meerderheid instemt met de basiswaarden en normen van de samenleving en zich er mee identificeert. Of deze identificatie aanwezig is bij immigranten is twijfelachtig volgens veel Nederlanders (Ibid., p.16). De onwennigheid die er in Nederland ontstaat bij gebrek aan consensus ligt ten grondslag aan deze neiging om pluralisme beperkt te houden (Kennedy, 2005, p.15). Bovendien worden culturele factoren verbonden aan (gebrekig) economisch succes van vooral niet-westerse immigranten. We zien in een Integratienota dat immigratie van vooral niet-westeren voortdurend in een negatief daglicht wordt geplaatst. Tussenkopjes als "Weerbarstige werkelijkheid", "Aanhoudende immigratie" en "voortdurende problemen" (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011, p.2) geven al aan dat de huidige stand van zaken niet echt positief gekenmerkt wordt. Bovendien wordt duidelijk waar de schuld ligt van dit 'falende multiculturalisme':

"Teveel [migranten]kinderen groeien op in slecht functionerende gezinnen in een omgeving waar werkloosheid, schulden, schooluitval en crimineel gedrag aan de orde van de dag zijn. Bij dat alles is er een groeiende zorg dat de integratie op sociaal cultureel terrein achterblijft en tegenstellingen zich verduurzamen en verharden. Keer op keer blijkt dat veel Nederlanders de etnische en culturele diversiteit die Nederland kenmerkt niet als een verrijking ervaren, maar als een bedreiging."
(Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011, p.1)

In dit citaat worden migranten afgeschilderd als mensen die het op allerlei terreinen slecht voor elkaar hebben. Daarom verduurzamen en verharden tegenstellingen zich en dat vinden 'Nederlanders', dat zijn dus niet-migranten, niet fijn. Diversiteit is dus geen neutraal onderscheid, maar een probleem met een schuldige. Zij, de migranten, zijn anders en dat is problematisch, wij, 'Nederlanders', zijn neutraal (vgl. Schinkel, 2007a, pp.164). Gedwongen aanpassing aan 'de Nederlandse cultuur' wordt als de oplossing van zulke 'integratieproblemen' gezien (Schinkel, 2008b, p.18; Schinkel en Van Houdt, 2010, 705).

Ook Christian Joppke ziet een verschuiving naar een verplichtend karakter van het inburgeringsbeleid. Aan de ene kant wil de Nederlandse overheid zich terugtrekken en de verantwoordelijkheid voor hun inburgering neerleggen bij de immigrant. Dit doet zij bijvoorbeeld door marktwerking te creëren door het uitbesteden van de cursussen aan private instellingen. Tegelijkertijd is er uitgebreide regelgeving, moeten ook oudkomers deelnemen aan inburgeringscursussen en worden er allerlei controlemechanismen ontwikkeld door de staat (Joppke, 2007, pp.249-250; vgl. Schinkel en Van Houdt, 2010).

Via de politieke filosofie van het neoliberalisme komt er steeds meer nadruk op denken over inburgering als een contract, waarbij van de inburgeraar verantwoordelijkheid wordt verwacht en bepaalde eisen mogen worden gesteld om daarvoor in ruil verblijf in Nederland te verkrijgen (Van Houdt et al., 2011, p.415). Deze trend begon al in de jaren '90 toen de aanpak meer individueel gericht werd en verantwoordelijkheid van de inburgeraar werd gevraagd. Het neoliberale gedachtegoed is ook terug te zien in het vrijlaten aan de markt van het ontwerpen van de inburgeringscursus. Elk instituut dat zich daarvoor laat inschrijven mag als het aan bepaalde eisen voldoet⁵ inburgeringscursussen geven en de inhoud (binnen bepaalde kaders⁶), vorm en kosten van de lessen zelf bepalen, met het oog op optimale prijs-kwaliteit verhouding en vrije keuze van de inburgeraar (Ibid.). Tenminste dat was de originele bedoeling. Deze neoliberale insteek blijkt niet te werken omdat gemeenten verplicht zijn inburgeraars een cursus aan te bieden en als doelstelling hebben zo veel mogelijk mensen te laten slagen (Significant, 2010, pp.23-24). Hoewel er in 2011 weer een nieuwe poging wordt gedaan om de eigen verantwoordelijkheid van de immigrant voorop te stellen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011), blijft voorlopig van de door Joppke genoemde beide kanten dus voornamelijk het verplichtende deel overeind staan.

Met de argumentatie voor een integratiebeleid gericht op aanpassing komt dus een *'restrictive turn'* mee (Brubaker, 2003; Van Huis en De Regt, 2005, p.400; Van Oers, 2008). Hiermee wordt bedoeld dat er extra drempels zijn ingevoerd om verblijf in Nederland mogelijk te maken. Er zijn steeds meer regels en voorwaarden gekomen waaraan voldaan moet worden alvorens een verblijfsvergunning te krijgen of een naturalisatieverzoek te mogen doen. In plaats van een hulpmiddel tot integratie is het verkrijgen van naturalisatie een beloning geworden die aan het eind van een succesvol inburgeringstraject verkregen kan worden (Van Oers, 2008, p.45). Deze aanpassing heeft er bij de naturalisatietoets voor gezorgd dat het voor de 'zwakkere' immigranten moeilijker wordt om te naturaliseren en velen zien er daarom vanaf. Een zelfde gevolg zal er bij de inburgeringscursus waarschijnlijk toe leiden dat problematische gevallen moeilijker kunnen slagen en wellicht afzien van de komst naar Nederland (Ibid., p.54). Door Etzioni is betoogd dat een drempel opwerpen om laag opgeleide immigranten tegen te houden ook het eigenlijke doel is van deze vorm van integratiebeleid (Etzioni, 2007).

Overigens wordt in de lessen en lesmaterialen van de inburgeringscursus die harde lijn van het niet accepteren van afwijkende culturele uitgangsvormen niet gehanteerd (Van Huis en De Regt, 2005, p.400). Van een beschavingsoffensief is dan ook in de praktijk geen sprake. De Nederlandse normen worden niet als superieur voorgesteld en er blijft ruimte voor discussie (Ibid., p.403). Toch wordt de manier van omgaan met verschillen, zoals die in Nederland wordt benoemd als tolerant, open, en vrij, weldegelijk als een betere houding gezien dan de houding die wordt verondersteld bij inburgeraars:

⁵ Het KennisCentrum Examineren (KCE) toetst organisaties die exameninstelling voor de inburgeringscursus willen worden en voert controles uit bij bestaande exameninstellingen.

⁶ Die zijn vastgesteld als 'bijlage 5: Eindtermen Kennis van de Nederlandse Samenleving' bij artikel 2.5 van de Regeling Inburgering (Wet Inburgering, 2006).

“De paradox hiervan is dat een meer ‘geciviliseerde’ gevoelshuishouding egalitaire sociale verhoudingen veronderstelt, waarbij de ene partij niet eenzijdig haar normen als ‘juist’ of ‘beschaafd’ aan anderen mag opleggen, maar via onderhandeling tot consensus moet komen. Dit verklaart waarom in de inburgeringslessen de normatieve componenten heel verhullend worden gebracht, op een toon die in vergelijking met vroegere beschavingsarbeid veel minder moralistisch en dwingend is.” (Van Huis en De Regt, 2005, p.404)

Het is dus niet zo dat bij docenten en auteurs van het lesmateriaal een totaal ander beeld heerst over het moraliseren van de inburgeraar dan in het politieke en beleidsmatige discours naar voren komt. Inburgeraars worden wel gezien als mensen met een minder ontwikkelde cultuur, maar dit wordt op een verhullende manier overgebracht, door hen zelf te laten concluderen dat de in de inburgeringscursus geleerde normen en waarden inderdaad beter, vrijer en democratischer zijn.

Deze verhullende manier van overbrengen zien we onder andere terug in het gebruik van het begrip ‘burgerschap’ (bijv. Fermin, 2009, p.14; Hurenkamp en Tonkens, 2008, p.15; Van Gunsteren, 2009; Van Houdt et al., 2011, p.416). Dit wordt gebruikt om die dwang in het integratiebeleid en de nadruk op culturele aanpassing te legitimeren (Fermin, 2009, p.18; Schinkel en Van Houdt, 2010). Zoals genoemd in het Deltaplan Inburgering wordt participatie in de samenleving van elke burger verwacht. ‘Bevordering van actief burgerschap en sociale integratie’ is bijvoorbeeld inmiddels een verplicht onderdeel op scholen⁷. Sociale integratie betekent dat men een actieve burger is, die participeert en deelneemt aan de samenleving (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.4; Schinkel, 2008b, p.19). Deze algemene geldigheid wordt ook als legitimatie gebruikt om bepaalde burgerschapskwaliteiten van inburgeraars te verwachten (Van Oers, 2008, p.54).

Zoals we gezien hebben vindt er in het afgelopen decennium in toenemende mate normatieve restrictie plaats in het integratiebeleid. Door een pakket voorwaarden aan immigranten te stellen, met de infrastructuur, examinering en controlering hiervan, is inburgering een geheel eigen beleidsgebied geworden waarin tienduizenden immigranten participeren (Significant, 2010). Met de uitvoering van de Wet Inburgering zijn er twee ontwikkelingen zichtbaar. Ten eerste is er meer nadruk gekomen op culturele aanpassing door een bepaalde eenheid in normen en waarden van burgers als noodzakelijke kenmerk van de samenleving te zien. Ten tweede is er minder vrijblijvendheid en ziet de overheid zich vanwege het eerste genoodzaakt in het algemeen belang (Van der Capellen, 2009, p.2) deze maatregelen dwingend door te voeren. Dit geldt dus voor immigranten en zij worden door de bezorgde overheid geholpen (of: gedwongen) deze burgerschapsvaardigheden te ontwikkelen. Dit leidt tot de paradoxale notie van ‘verplichte assertiviteit’. Er wordt van inburgeraars verwacht dat ze actief en betrokken zijn, zelf initiatief nemen en hun verantwoordelijkheid kennen, maar dit moet wel gebeuren via een verplicht, door de overheid gestuurd proces.

2.2 Nog meer burgerschap, maar nu in het onderwijs

Van oudsher wil de overheid door middel van het mogelijk maken en aanmoedigen van onderwijs haar onderdanen stimuleren zich te ontwikkelen tot burgers. Steeds meer lijkt zij hierin te sturen om de soort burgers te krijgen dat door haar goed en bestuurbaar geacht worden, namelijk burgers met een nationale identiteit (Smith, 1995; Schuitema, 2008, p.1). De ontwikkeling van het onderwijs in Nederland in de 19^e eeuw had voornamelijk tot doel de massa te verheffen tot burgers, die konden participeren in de nationale rechtsstaat (Van Houdt en Schinkel, 2009, p.54). Via het onderwijs werd vooral op culturele rechten van de burger gefocust. Ook is het altijd gebruikt om een verhaal van nationale geschiedenis te creëren (Schissler en Soysal, 2005, p.1). Deze combinatie van burgerschap en natie, met name in verhalen over een gedeeld verleden, is een belangrijk doel van de overheid om

⁷ Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Staatsblad 2005, 678). De wet is op 1 februari 2006 in werking getreden (Staatsblad 2006, 36).

haar eigen bestaan te rechtvaardigen. Om dit te bereiken via het onderwijs is controle van tekstboeken en curricula van belang. De inhoud hiervan is dus een reflectie van een politiek beeld van nationale identiteit en burgerschap (Ibid., p.2; Doppen, 2010, p.136)⁸.

Het culturele aspect van burgerschap krijgt ook nu weer meer en meer aandacht en de moralisering ervan zien we door het centraal stellen van normen en waarden vooral terug in het inburgeringsbeleid (Van Houdt en Schinkel, 2009, p.55), maar ook in het onderwijs. Opvoeden is (weer) een publieke zaak en de keuze- en handelingsvrijheid van ouders heeft te lang te hoog in het vaandel gestaan, aldus leraren in Nederland en België (Barth, 2001, p.65) en de Nederlandse overheid (Commissie 'Uitdragen kernwaarden rechtstaat, 2008, p.39). Omdat opvoeding gevolgen heeft voor het toekomstig burgerschap van het kind is ingrijpen van de overheid steeds meer gewenst (Ibid., p. 40). Van scholen die met publiek geld gefinancierd worden, mag verwacht worden dat ze bijdragen aan een goed functionerende samenleving. Dit doen ze door hun leerlingen op te leiden tot actieve burgers (Barth, 2001, p.71; Baumann, 2004, p.15). Burgerschap is dan ook een fenomeen dat in het onderwijs meer naar voren komt. Het jaar 2005 werd zelfs gedoopt tot 'Europees Jaar van Burgerschap door Onderwijs' door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (Buck en Geissel, 2009, p.228). We zien ook in Nederland de afgelopen decennia dat de aandacht voor burgerschap in het onderwijs sterk is toegenomen, zowel in het MBO als in het basis- en voortgezet onderwijs (Gemeenschappelijk procesmanagement Competentiegericht beroepsonderwijs, 2007; SLO, 2006).

Oorzaak voor deze hernieuwde vraag naar burgerschap is: *"de rechten en plichten die bij burgerschap horen, lijken soms wat naar de achtergrond te zijn geraakt. Daar komt nog bij dat sommige ouders/verzorgers en kinderen niet gewend zijn aan burgerschapstradities en gebruiken van onze samenleving."* (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.4). Er wordt dus verwezen naar een historisch ideaal van 'automatisch' goed burgerschap (vgl. Suvarierol, 2011). Ook de toegenomen verscheidenheid van culturele achtergrond van leerlingen zorgt er voor dat er meer aandacht wordt besteed aan omgaan met verschillen en leren begrijpen wat de achtergrond van belangrijke normen en waarden in Nederland is, zowel Islamitische als 'Nederlandse' (Doppen, 2007, p.112-113). Dat hier een taak weggelegd is voor het onderwijs om bij kinderen burgerschap te ontwikkelen wordt door zowel de overheid als het onderwijs erkend (Onderwijsraad, 2003, p.9; p.57; Barth, 2001, p.66; Baumann en Sunier, 2004, p.30; van der Capellen, 2009, p.6). De sociale binding in de samenleving moet weer gaan toenemen, volgens de Minister van Onderwijs, en dat kan via lessen 'actief burgerschap en sociale integratie'. Bovendien moet "de Nederlandse cultuur" centraal staan (SLO, 2006, p.9). Ook bij burgerschapsvorming in het onderwijs is moralisering dus gewenst⁹.

Net als bij inburgering zijn geconstateerde problematische gevolgen van gebrek aan sociale samenhang de belangrijkste reden om eisen te stellen aan iemands burgerschapsvaardigheden. Ook richting jongeren wordt het noodzakelijk geacht een voorbeeld te stellen van hoe men een goed burger kan zijn. Ze moeten voorbereid worden op de samenleving. Zowel ouders, leraren en scholen zijn het er over eens dat hierbij de overheid een belangrijke sturende rol moet spelen. Zij moet bepalen welke eigenschappen er aangeleerd moeten worden en wat de gedeelde normen en waarden zijn die in de Nederlandse samenleving van belang zijn. Om op deze oproep te reageren is

⁸ Overigens zien Schissler en Soysal (2005, pp.5-6) de interesse van nationale overheden in deze vorm van controle verminderen sinds de jaren '70 vanwege internationalisering en cultureel relativisme. Er is evengoed aandacht voor internationale geschiedenis en over het nationale verleden wordt niet sentimenteel of heroïsch gesproken (Ibid.; Baumann, 2004, p.3). De negatieve relatie die de natie met nationa(al-socia)lisme heeft gehad, is daar waarschijnlijk ook van invloed op geweest (Soysal et al., 2005). Een Europees verhaal is er, deels en minder krachtig, voor in de plaats gekomen.

⁹ Zo blijkt bijvoorbeeld uit de titels 'Onverschilligheid is geen optie' (Commissie 'Uitdragen kernwaarden rechtstaat', 2008) en 'Opvoeden tot burgerschap: vrijheid, geen vrijblijvendheid' (Barth, 2001).

sinds 2006 'actief burgerschap en sociale integratie' een verplicht onderdeel op basis- en middelbare scholen¹⁰.

2.3 Verbreding en moralisering van het burgerschapsdiscours

Burgerschap is sinds enkele decennia een centraal thema geworden in sociologische werken en in overheidsbeleid (Delanty, 2003; Schinkel, 2008b). Het klassieke burgerschapsbegrip van Marshall (1950) is dat van een juridische status waaraan verschillende rechten en plichten zijn verbonden (vgl. Schinkel, 2008b, p.15). Daarbuiten was er geen sprake van burgerschap, omdat de vrijheid van de burgers zelf daar bepalend was en gedeelde cultuur regulerend werkte (Van Gunsteren, 2009, p.43). Dit culturele gebied was onder invloed van de natie, maar aangezien natie en staat een tijdlang min of meer samen vielen, leverde dit een automatische overlap op (Schinkel, 2008b, p.16). Zoals Calhoun concludeert: "*Nationalism is the rhetoric or discourse in which attempts are made to establish who the relevant people are.*" (Calhoun, 1997, p. 123). Hun identiteit wordt geconstrueerd volgens een discours van nationalisme.

We kunnen dus onderscheid maken tussen verschillen dimensies van burgerschap: In de smalle vorm van liberaal burgerschap ligt de nadruk op respect voor elkaar via rechten en vrijheden en staat het meedoen aan vergaderingen en verkiezingen centraal. Onder het bredere sociaal burgerschap kunnen we zorgzaamheid voor medeburgers, participatie en gedeelde identiteit verstaan (Hurenkamp et al., 2006, p.39; Buck en Geissel, 2009, p.228; Fermin, 2009, pp.14-15). Het gaat hier om het bereik van het begrip burgerschap. In brede vorm houdt dit niet meer alleen het meedoen in het democratisch bestel in, maar behelst het ook kennis, vaardigheden en houding om bij te dragen aan collectief goed (Schuitema, 2008, p.1). Over het algemeen kan worden gesteld dat het burgerschapsbegrip het afgelopen decennium is uitgebreid. Niet alleen basale rechten en plichten van de klassieke democratie vallen er onder, maar ook steeds meer andere onderdelen van het publieke leven worden onder burgerschap geschaard, bijvoorbeeld het belang van participatie in een politiek systeem en identificatie met de gemeenschap. Hier komen we in paragraaf 2.4 op terug.

Schinkel maakt nog een tweede onderscheid in soorten burgerschap: formeel burgerschap als het burgerschap van de staat en moreel burgerschap als het burgerschap van de samenleving (Schinkel, 2008b, p.21). Dit zijn niet twee verschillende, onderscheiden vormen van burgerschap, maar het zijn uiteinden op een as, waarbij het relatieve gewicht dat er aan aspecten van burgerschap wordt gegeven de doorslag geeft (Van Houdt en Schinkel, 2009, p.51). Het gaat dus niet om wel of niet moreel burgerschap, maar om meer of minder in vergelijking met formeel burgerschap. Het zijn beide uitgangspunten om te bepalen wie wel en niet tot de burgers behoort. Bij formeel burgerschap wordt dat onderscheid gemaakt door middel van officiële documenten en betekent het burger-zijn het hebben van wettelijke rechten en plichten. Bij moreel burgerschap wordt het onderscheid gemaakt op basis van gehanteerde normen en waarden ("*extra legal norm[s]*", Schinkel, 2008b, p. 17) en betekent burger-zijn participeren en meedoen in de samenleving. Schinkel constateert dat burgerschap inderdaad steeds meer wordt gemoraliseerd, in ieder geval in integratiebeleid (Van Houdt en Schinkel, 2009, p.55). Burgerschap is zo veranderd van het recht om anders te zijn in de plicht om hetzelfde te zijn (Ibid., p.56).

Deze morele vorm van burgerschap werkt in- en uitsluitend met betrekking tot de samenleving en is een maatstaf voor wie meedoet in de samenleving, wie geïntegreerd is en wie niet (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.704; Van der Capellen, 2009, p.1). Formele burgers van de staat zijn

¹⁰ Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Staatsblad 2005, 678). De wet is op 1 februari 2006 in werking getreden (Staatsblad 2006, 36).

niet automatisch morele burgers van de natie, de samenleving. Deze overlapping wordt door de overheid ook nu wel gewenst (Bloemraad, 2000, p.12; Schinkel, 2007b, p.74). Vandaar dat deze vorm van burgerschap juist wordt getest en aangeleerd moet worden bij immigranten. Zij staan immers buiten de samenleving (Schinkel, 2008a, p.33), en moeten om aan die samenleving deel te krijgen eerst (goede, actieve) burgers worden, vandaar het woord 'inburgering'. Formele burgers zijn er staatsrechtelijk sowieso, maar morele burgers zijn er niet automatisch. Moreel burgerschap is een ideaalbeeld, iets dat nog niet per se voor iedereen verwezenlijkt is, iets wat nog bereikt kan (of moet) worden (Schinkel, 2008b, p.21). Dit wordt door Schinkel 'virtueel burgerschap' genoemd, omdat het een deugd is die voor velen in de toekomst ligt en misschien altijd wel zal blijven (Ibid.; Van Houdt en Schinkel, 2009, p.56).

We zien dus een tendens naar een breder gebruik van het begrip burgerschap en een toegenomen moralisering van het begrip. Dit leidt tot discussies over wat er onder het begrip burgerschap geschaard moet worden, wie dat bepaalt en wanneer kan worden gesproken van goed burgerschap. Zeker als dit laatste een voorwaarde is geworden voor het behoren tot de samenleving is het essentieel om duidelijk te maken wat het inhoudt. Hoe wil de overheid moraliseren via burgerschap?

2.4 Wat houdt burgerschap in?

Er wordt dus voorgeschreven wat het is om burger te zijn van de natiestaat, in ons geval Nederland. Als het burgerschap van die natiestaat het doel is van zowel de inburgeringscursus als het onderwijs zou het burgerschap dat wordt aangeleerd hetzelfde moeten zijn. Dit blijkt niet het geval volgens bovengenoemde theoretische analyse, of in ieder geval nog niet. We zien dat in de inburgeringscursus er een sterke nadruk is komen te liggen op dwang om dat burgerschap te verkrijgen en bovendien een moralisering heeft plaatsgevonden, waardoor morele aspecten van burgerschap op cultureel gebied ook onderdeel worden van de eisen. In het regulier onderwijs is 'actief burgerschap' recent ook geïntroduceerd, maar vooralsnog lijkt dit op de inhoud van het burgerschapsonderwijs weinig effect te hebben.

De vraag is waarom deze vormen van burgerschap niet hetzelfde zijn. Dit kan twee betekenissen hebben. Of het burgerschap dat beide groepen bereiken is niet hetzelfde, of de positie vanwaar ze vertrekken is niet hetzelfde. De eerste mogelijkheid is dat het product van deze twee vormen van 'inburgering' twee ongelijke groepen burgers is (Bloemraad et al., 2008, p.162). De tweede mogelijkheid is dat inburgeraars meer moeten leren, omdat ze volgens de overheid verder af staan van het beoogde burgerschapsideaal dan reguliere leerlingen.

Voordat we een van deze betekenissen als verklaring aan kunnen nemen, moeten we antwoord geven op de vragen wat voor burgerschap er wordt overgebracht en hoe. Vervolgens kunnen we de overeenkomsten en verschillen in deze analyse tussen de inburgeringscursus en het reguliere burgerschapsonderwijs naast elkaar zetten en daaruit conclusies trekken.

We zullen nu een poging wagen het burgerschapsmodel van Schinkel (zoals besproken in paragraaf 2.2) uit te bouwen om een goed inzicht te krijgen in wat burgerschap inhoudt en hoe het begrip zich ontwikkelt te verkrijgen. Daarbij nemen we ook de opmerking over dat het hier een analytische indeling betreft die aspecten van burgerschap beschrijft en niet samenvalt met visies op burgerschap die liberaal, republikeins of communitaristisch zijn (Schinkel, 2008b, p.18; Van Gunsteren, 2009, p.42). Wel kunnen we zeggen dat liberaal burgerschap waarschijnlijk meer nadruk legt op formele aspecten van democratisch burgerschap en republikeins en communitaristisch burgerschap meer belang hechten aan participatie, respectievelijk identificatie met de gemeenschap.

Veel genoemde dimensies van burgerschap zijn democratisch burgerschap, burgerschap als participatie in de gemeenschap en burgerschap als identificatie met deze gemeenschap (Bloemraad,

2000, p.10; Fermin, 2009, p.14). Deze indeling is vergelijkbaar met die in staatsrechtelijk, sociaal en cultureel burgerschap (Van Houdt en Schinkel, 2009, p.51).

	Formeel	Moreel
Democratie	rechten en plichten	deliberativiteit
Participatie	Politieke participatie, gebruik maken van onderwijs en arbeid	Meedoen, bijdragen aan gemeenschap
Identiteit	Rechtsgelijkheid, solidariteit	Sociale samenhang, loyaliteit, 'nationale cultuur'
	<i>Burger van de staat</i>	<i>Burger van de samenleving</i>

Deze indeling is ook niet strikt gescheiden, maar geeft een idee van de reikwijdte die burgerschap heeft. Het wil niet zeggen dat bij democratisch burgerschap geen participatie hoort, maar dat het democratisch recht als belangrijkste doel nastreeft. Democratisch burgerschap bestaat uit de rechtspositie van burgers, dat kan worden uitgebreid met de rechten die daarbij horen (Bloemraad et al., 2008, p.156). Politieke of sociale participatie vraagt meer van de burgers, namelijk een actieve bijdrage aan staat en samenleving door middel van economische activiteit, sociale betrokkenheid en politieke verbondenheid (Bloemraad, 2000, p.25; Bloemraad et al., 2008, p.156). Burgerschap als identiteit maakt het burgerschapsbegrip nog breder omdat het ook overeenstemming en loyaliteit met andere burgers vraagt (Bloemraad, 2000, p.20; Fermin, 2009, p.15). Deze dimensies gaan dus steeds een stap verder, in die zin dat bijvoorbeeld het accepteren van wetten en regels onder democratisch burgerschap vallen, het zich gedragen volgens of gebruik maken van die wetten en regels onder participatie en het internaliseren van die regels, of socialisatie, onder identiteit. De categorieën worden dus ook steeds breder. Daarbij is telkens het onderscheid te maken dat de formele kant juridisch beschrijvend is en burgerschap van de staat betreft en de morele kant niet-juridisch voorschrijvend werkt om burgerschap van de samenleving te definiëren (Van Houdt en Schinkel, 2009). De formele kant gaat uit van of het burgerschap rechtsgeldig is en de morele kant beoordeelt of het goed of slecht is. We kunnen dus ook een pijl van linksboven naar rechtsonder in de tabel zetten, die een richting wijst van een kleine naar een grotere claim van burgerschap op het leven van de burger.

We zullen nu deze drie dimensies langs gaan om aan te geven wat burgerschap in dit onderdeel inhoudt. Zo kunnen we deze indeling ook gebruiken voor de analyse van de lesmaterialen in de komende hoofdstukken.

2.4.1 Democratisch burgerschap

Een democratisch burger heeft, formeel gezien, rechten en plichten die vastgelegd zijn in de wetten. Deze bestaan in westerse democratieën meestal uit burgerlijke, politieke en sociale rechten (Bloemraad, 2000, p.17). Morele aspecten zitten hierbij aan hoe die rechten en plichten verdeeld zijn. Ook heeft de burger, moreel gezien, niet alleen die rechten, maar moet hij er ook gebruik van maken om de democratie te laten werken. De goede democratische burger is autonoom in het maken van weloverwogen beslissingen en neemt verantwoordelijkheid voor zijn keuzes en zoekt naar gedeelde morele waarden (Schuitema, 2008, pp.28-29). Hiervoor is politieke kennis, rationaliteit en tolerantie voor andere waarden en normen nodig (Buck en Geissel, 2009, p.226; Doppen, 2010, p.136). Hier staat tegenover een passieve burger die niet stemt, slecht geïnformeerd is en apathisch (Buck en Geissel, 2009, p.227). Formeel gezien staat deze passieve burger in zijn recht om niet te stemmen, maar moreel gezien is hij het dus wel verplicht, tenminste volgens de morele kwalificatie van goed burgerschap die de overheid vraagt. Deliberatieve burgers, dat zijn burgers die actief meepraten en meedenken over hoe de samenleving ingevuld moet worden, gaan met hun gedrag het door de overheid ervaren probleem van een kloof tussen burgers en staat overbruggen (Tonkens, 2008, pp.12-13). De overheid verwacht meedenken van burgers, want anders kunnen zij geen

effectief beleid voeren. Dit is een gevolg van het zich terugtrekken van de overheid, die meer een 'enabling state' (Gilbert, 2002) is geworden.

2.4.2 *Burgerschap als participatie*

Burgerschap als participatie begint bij gebruik maken van rechten en plichten, zoals het stemmen bij verkiezingen en het stoppen voor rood licht. Het kan zover gaan dat allerlei persoonlijke handelingen, zoals het groeten van de burens, ook onder goed burgerschap gebracht worden (vgl. Bloemraad et al., 2008, p.162).

Wanneer participatie het gebruik maken van rechten en plichten is, kun je ook stellen dat het krijgen van een uitkering participatie in het economisch bestel is. Het is immers gerechtvaardigd volgens de geldende wetten. Tegelijkertijd zien we dat zelfredzaamheid een eigenschap is die de laatste jaren steeds meer van burgers wordt verwacht (Tonkens, 2008, p.8; Van Huis en De Regt, 2005, p. 383). Dit betekent juist economisch zelfvoorzienend zijn en niet afhankelijk van staatssteun (Buck en Geissel, 2009, p.227; p.235; Van Houdt et al., 2011, p.422). Door morele aspecten van burgerschap te benadrukken probeert de overheid dus (blijkbaar overmatig) gebruik van de formele rechten in te perken. Dat zien we ook in de deugd van zorgzaamheid. Zorgzame burgers helpen anderen, bijvoorbeeld als ouder op scholen, of als kind van behoeftige ouderen (Tonkens, 2008, p.11). Zorgzame en verantwoordelijke burgers moeten marginalisering en consumentisme tegengaan en lossen zo problemen van gebrekkige sociale samenhang op (Ibid.).

Daarnaast ligt bij moreel burgerschap het accent op hoe iemand participeert. De goede burger doet dit op een fatsoenlijke manier (Tonkens, 2008, pp.5-6). Hierbij gaat het om correct gedrag in de publieke ruimte. Er moeten bijvoorbeeld gedragsregels opgesteld worden om problemen met overlast en onveiligheid tegen te gaan (Tonkens, 2008, p.12; Schinkel, 2007a, p.235; Van Gunsteren, 2009, p.46).

Wat betreft de inhoud van goed burgerschap wordt een onderscheid in twee delen gemaakt: Kennis overbrengen is belangrijk, maar aangezien de kennis moralistisch en activerend is, volgt automatisch het tweede: het aanleren van gedrag en attitude (Schuitema, 2008, p.11; Onderwijsraad, 2003, p.14; Commissie 'Uitdragen kernwaarden rechtsstaat', 2008, p.8; Hurenkamp en Tonkens, 2008, p. 16; Barth, 2001, p.71). Sowieso wordt goed burgerschap veelvuldig in verband gebracht met actief burgerschap en participatie in de samenleving. Actief burgerschap staat moreel gezien tegenover 'passief burgerschap' (Schinkel, 2008b, p.17; Onderwijsraad, 2003, p.63). Actief burgerschap wordt als oplossing aangedragen voor een geconstateerd gebrek aan sociale samenhang in de samenleving, vooral tussen verschillende bevolkingsgroepen (Tonkens, 2008, p.5; Schinkel, 2008b, p.20; Van Gunsteren, 2009, p.45). Burgers worden hierin geacht een verbindende taak te hebben (Ibid., p.46). "*Burgerschapsvorming is vooral een zaak van doen.*" (SLO, 2006, p.5; zie ook: Barth, 2001, p.74). Men moet "*experimenteren met actief burgerschap (bijvoorbeeld met een schoolkrant, medezeggenschapsraad, jeugdparlement of vrijwilligerswerk).*" (Onderwijsraad, 2003, p.57). Dit burgerschap dient dus omgezet te worden in concrete daden om van echt goed burgerschap te getuigen.

2.4.3 *Burgerschap als identiteit*

Burgerschap als identiteit kan zich uitbreiden van een juridische status als lidmaatschap van een politiek en rechterlijk systeem tot een actieve verbondenheid van burgers met alle andere burgers via een nationale cultuur. We richten ons in dit onderzoek vooral op de morele kant van burgerschap als identiteit. Hier is sprake van als bijvoorbeeld universalistische, liberale waarden als vereiste van goed burgerschap worden verondersteld, zoals het geval is in veel Europese landen (Joppke, 2008).

De moeilijkheid om burgerschap als identiteit formeel te benoemen is direct een belangrijke aanleiding om ook morele aspecten van burgerschap te vragen (Bloemraad, 2000, p.22). Ook Van Gunsteren (2009) constateert dat een liberaal burgerschapsbegrip te smal wordt bevonden om nog goed te kunnen functioneren omdat het geen antwoord heeft op gebrekkige sociale cohesie. Hij ziet als reactie daarop een trend ontstaan dat identificatie met de Nederlandse cultuur een belangrijk onderdeel van burgerschap wordt (Van Gunsteren, 2009, p.41). Door ontzuiling en immigratie valt een gemeenschappelijke identiteit uiteen en bleek de vrijheid van burgerschap verschillen te kunnen toelaten die niet wenselijk waren. De 'binding' in de samenleving moest worden versterkt (Ibid., p.45). Identiteit gaat dus niet alleen instemming met de wetten van de staat inhouden, maar ook overeenstemming met de omgangsregels van de samenleving (Ibid., p.46). Voor nieuwkomers heet dit dan kennismaken met de Nederlandse samenleving, waarbij ze de vastgelegde normen en waarden van de Nederlandse samenleving moeten leren (Schinkel, 2008b, p.19). Door normen en waarden die bij Nederland horen onder burgerschap te plaatsen, valt het in grote mate samen met loyaliteit aan (Vermeulen, 2007, p.54; p.112; Schinkel, 2008b, p.19) of identificatie met (Van Gunsteren, 2009) de Nederlandse cultuur. Loyaliteit aan symbolen van de Nederlandse cultuur, zoals Sinterklaas (Rouw, 2010, pp.16-17) en de Vaderlandse geschiedenis geldt als indicatie van overeenstemming met deze normen en waarden, dus met goed burgerschap (Doppen, 2010, p.137; Van Houdt et al., 2011, p.418). Deze nadruk op cultuur heeft als bedoeling een uniculturele gemeenschap te creëren, namelijk de 'Nederlandse samenleving' (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.706).

In het basisexamen inburgering¹¹ dat moet worden afgelegd in het land van herkomst, voordat immigratie naar Nederland mogelijk is, wordt gevraagd naar sociaal wenselijke antwoorden over sociale normen. Wat de normen van de Nederlandse samenleving zijn is door de overheid vastgesteld en aan immigranten wordt duidelijk gemaakt dat zij zich daaraan moeten aanpassen (Suvarierol, 2011, p.5). Burgerschapsvaardigheden als zelfredzaamheid en deliberativiteit komen hierin niet naar voren, de nadruk ligt op het aanpassen aan 'de' Nederlandse cultuur (Ibid., p.8; Doppen, 2007, p. 115; Schinkel, 2008b, p.19) en daarbij worden zelfs details van de sociale interactie benadrukt (Suvarierol, 2011, p.16). Volgens Van Houdt et al. wordt de nadruk meer gelegd op het (culturele) aanpassen aan normen en waarden en ook het (economisch) zelfredzaam zijn (Van Houdt et al., 2011, p.422). Burgerschap wordt zo gemoraliseerd en geculturaliseerd en valt samen met alles wat als echt 'Nederlands' kan worden gezien (Ibid.). Overigens wordt, ook wat deze onderwerpen betreft, benadrukt dat gebrekkige kennis ervan voor alle Nederlandse burgers problematisch is, niet alleen voor immigranten (Doppen, 2010, p.138).

2.4.4 Hoe wordt moreel burgerschap overgedragen?

We zien dus dat moreel burgerschap vooral vanuit de overheid wordt geïntroduceerd en lijkt te worden ingezet om (volgens hen) negatieve gevolgen van de formele rechten en plichten te bestrijden. Deze vormen van burgerschap zien we grotendeels ook terug in de doelstellingen voor het inburgeringsbeleid (Van Huis en De Regt, 2005, p.383). Daarbij wordt de lat voor burgers heel hoog gelegd door het begrip burgerschap enorm uit te breiden en activiteit van burgers op allerlei terreinen te vragen en zelfs identificatie met de nationale cultuur.

Dit aanprezen van een nationale cultuur werkt volgens een mechanisme dat door Suvarierol *nation-freezing* wordt genoemd: een beeld van een vaststaande, homogene nationale identiteit wordt geconstrueerd, die verschillen en veranderingen in de samenleving negeert en de nationale gemeenschap als afgesloten voor transformaties beschouwt (Suvarierol, 2011, p.3). Dit nieuwe nationalisme is kenmerkend geworden voor de morele vorm van integratie in de samenleving die van immigranten wordt verwacht (Ibid., p.4). Deze vorm van *nation-freezing* is terug te zien in de

¹¹ Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/inburgeren-in-het-buitenland>

Integratienota 'Integratie, binding, burgerschap' die in juli 2011 wordt gepubliceerd: *"Het kabinet [...] gaat uit van een samenleving die weliswaar, mede onder invloed van de migranten die zich hier vestigen, verandert, maar die niet inwisselbaar is voor welke andere samenleving dan ook. De grondtonen die het maatschappelijk leven bepalen in Nederland zijn historisch gevormd en vormen herkenningspunten die veel Nederlanders delen en die niet opgegeven kunnen worden."* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011, p.5). Hoewel de samenleving dus kan veranderen, mogen de grondtonen ervan niet worden opgegeven. Die moeten we dus vastleggen en vasthouden in een beeld van onze natie dat altijd onze natie zal blijven, ook als de werkelijke samenleving veranderd is. Doordat deze link gelegd wordt is er aan de ene kant een toenemende vraag naar (het formuleren van) een nationale identiteit binnen de Nederlandse samenleving en aan de andere kant een toenemende vraag naar culturele aanpassing van individuen die aan de poort rammelen. Bovendien wordt een onderscheid in het integratiebeleid gemaakt op basis van culturele verschillen. De niet-westerse cultuur wordt als problematisch beschouwd voor integratie in 'de' Nederlandse cultuur en 'hun cultuur' belemmert leden van deze groep zich te ontwikkelen tot goed burger (Schinkel, 2008b, p.23).

Schinkel geeft al aan dat burgerschap gemoraliseerd is in de inburgeringscursus en zowel normen als waarden heeft geïncorporeerd (Schinkel, 2009, p.55). Tonkens geeft ons een dergelijke beschrijving van het huidige, algemene burgerschapsideaal van de Nederlandse overheid. Die gaat uit van een verantwoordelijke burger, die zichzelf en anderen redt en die bij problemen niet naar de overheid kijkt voor oplossing, maar naar zichzelf en zijn medeburgers (Tonkens, 2008, p.10). Ook is die burger een zorgzame burger die zich vrijwillig inzet voor de zorg voor anderen. Deze rol conflicteert met de rol van consument die tegelijkertijd (juist in de zorg) wordt aangeleerd (Ibid., p.11). Bovendien moet de goede burger fatsoenlijk gedrag vertonen in de publieke ruimte en mee praten en meedenken met bestuur (Ibid., p.12). Overigens blijft de inhoudelijke invulling hiervan vaag en ligt de nadruk op extra plichten voor de burger (Ibid., p.14).

Het is dan ook geen overbodige luxe om onderzoek te doen naar hoe ver burgerschap gaat. Om niet in abstracte beschrijvingen van politici te blijven hangen, willen we uit lesmaterialen van zowel de inburgeringscursus als het reguliere onderwijs tot een concretere invulling van het begrip 'burgerschap' komen.

We kunnen dus concluderen dat het begrip 'burgerschap' een belangrijke rol is gaan spelen in integratiebeleid, vooral in de inburgeringscursus, maar ook op andere terreinen van het overheidsbeleid is het in opkomst. We hebben gezien dat 'burgerschap' wordt gebruikt om een moraliserende trend inhoud te geven en dat daarvoor het begrip zelf is geëvolueerd in het beleidsdiscours. De term wordt breder gebruikt en omvat inmiddels ook sociale omgangsvormen en is niet meer alleen een instrument voor formeel lidmaatschap van de staat, maar ook voor moreel lidmaatschap van de samenleving. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we nu uiteenzetten waarom we burgerschap in de inburgeringscursus willen vergelijken met het regulier onderwijs, welke uitkomsten we kunnen verwachten en welke mogelijke interpretaties hiervan een verklaring kunnen bieden.

2.5 Waaron willen we burgerschap in de inburgeringscursus vergelijken met onderwijs?

Op basis van de bestaande literatuur gaan we er dus vanuit dat de overheid moraliseert via de inburgeringscursus en dat 'burgerschap' wordt ingezet als minimale voorwaarde om deel te kunnen nemen in de samenleving. De vraag is of dit werkelijk betekent dat ook van alle burgers deze voorwaarden in burgerschapsgedrag verwacht wordt. Om dit na te gaan maken we een vergelijking met de brede populatie. Onderwijs is daarvoor een geschikt veld omdat het altijd al moraliserend heeft gewerkt vanuit de overheid (Durkheim, 1957, p.83; Smith, 1995; Van Houdt en Schinkel, 2009) en we hier dus bij uitstek burgerschapsvorming zouden moeten terugzien. Omdat onlangs de

verplichting tot burgerschapsonderwijs geïntroduceerd is op scholen, kunnen we die vergelijking maken.

Delanty beargumenteert dat burgerschap gezien kan worden als een leerproces. Dit betekent dat een transformatie verwacht wordt van degene die leert (Delanty, 2003). Het doel van dit leerproces is dat een gemeenschap wordt gecreëerd waar mensen zich in kunnen herkennen. Dit is volgens Delanty nodig om vreemdelingenhaat en demoralisering tegen te gaan (Ibid., p. 602). Dat burgerschap inderdaad aangeleerd kan en moet worden is de Nederlandse overheid met Delanty eens, getuige het bestaan van de inburgeringscursus en de introductie van 'actief burgerschap en sociale integratie' in het reguliere onderwijs, hoewel ze qua invulling van de lessen wellicht van mening verschillen. De inburgeringscursus ondersteunt dus een dergelijk leerproces en eindigt in een test die moet aantonen of immigranten genoeg burgerschap hebben om deel te kunnen nemen aan de samenleving. Het burgerschapsonderwijs is vergelijkbaar met de inburgeringscursus als terrein dat geldt als toegang tot de samenleving. Ook hier is sprake van een toenemende moralisering door de overheid. Normen en waarden moeten volgens velen een grotere plaats krijgen in het onderwijs en de overheid ziet het als haar taak daarin aan te geven welke kennis en vaardigheden nodig zijn. Leerlingen op het voortgezet onderwijs worden ook gezien als "toekomstige burgers" (Onderwijsraad, 2003, p.10; 63), die nog "voorbereiding op de samenleving" (SLO, 2006, p.5; Barth, 2001, p.66) nodig hebben. Daarmee wordt dus het burgerschap van bijvoorbeeld MBO-studenten (Van der Capellen, 2009, p.2) ook geproblematiseerd en staan zij, net als immigranten, nog buiten de samenleving (ibid.). Burgerschap wordt verondersteld *"de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren."* (Onderwijsraad, 2003, p.63). Door te beweren dat onderdeel uitmaken van een gemeenschap alleen kan als men bepaalde vermogens bezit, creëert men de noodzaak na te gaan wie nog niet die vermogens bezitten en ze die aan te leren. Zonder die vermogens maken ze immers (nog) geen deel uit van die gemeenschap. Zo wordt het veelgenoemde probleem van gebrekkige sociale cohesie uitgelegd als een probleem van gebrek aan burgerschapsvaardigheden bij bepaalde personen. Er is geen sociale cohesie omdat niet iedereen "kan en wil" meedoen in de samenleving.

Het belangrijkste doel van dit onderzoek is dus om verschillen in hoe burgerschap wordt gebruikt in de inburgeringscursus en het regulier onderwijs theoretisch te verklaren. We zullen nu twee mogelijke uitkomsten bespreken die min of meer tegenover elkaar staan en deze verbinden aan eerder genoemde theorieën. Ten eerste gaan we in op het geval dat de inhoud van burgerschapsonderwijs in grote mate overeenkomt met dat van de inburgeringscursus en ten tweede op verschillen die kunnen blijken in de mate waarin ze tot doel hebben de natie en culturele eenheid te verstevigen. Dan zou er wel eens sprake kunnen zijn van dispensatie van integratie.

2.5.1 *Burgerschapsonderwijs als algemeen geldig toelatingsmoment tot de samenleving*

In paragrafen 2.2 en 2.3 hebben we al aangegeven dat burgerschap steeds meer wijd verbreid wordt, ook in het onderwijs. Zoals hierboven geconcludeerd wordt lijkt dat er op te wijzen dat naast de inburgeringscursus ook de burgerschapslessen in het regulier onderwijs gebruikt worden om mensen buiten de samenleving te plaatsen. Burgerschap lijkt voor iedereen noodzakelijk en voor iedereen virtueel. Dit blijkt ook uit de toespraak die de heer Frequin, als vervanger van Minister Donner, op 3 maart 2011 hield ter ere van het 25-jarig bestaan van het Landelijk Overleg Minderheden:

*"Van iedereen mag men eisen dat hij naar vermogen zelfredzaam is en naar vermogen meedoet en zijn rol speelt in de samenleving. Dat betekent dat mensen zich laten opleiden, de Nederlandse taal spreken, en zich inzetten voor hun omgeving. Om misverstanden te voorkomen: die norm geldt niet alleen voor mensen die nieuw naar Nederland zijn gekomen, maar ook voor wie hier is geboren. Burgerschap is deel uitmaken van de samenleving en zich daar medeverantwoordelijk voor voelen. Dat geldt voor iedereen."*¹² De gebruikte

¹² verkregen via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/integratie/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/03/03/25-jaar-landelijk-overleg-minderheden.html> (17-03-2011).

redenering suggereert dat alle mensen die geen burgerschap tonen (nog) geen onderdeel van de samenleving zijn.

Uit de paragrafen 2.1 en 2.4 concluderen we dat dan gesproken wordt over de inburgeraar die buiten de Nederlandse samenleving staat, (nog) niet geïntegreerd is en niet voldoet aan het ideaalbeeld van de moreel goede burger. Toegang tot die samenleving wordt georganiseerd via het principe van moreel burgerschap. Het ideaal is de actieve burger. De actieve burger accepteert de normen en waarden van de Nederlandse samenleving en draagt deze uit, zet zich in in de buurt en het democratisch systeem en is geïnteresseerd in en positief over de nationale cultuur. Van iedereen die zich bevindt op het grondgebied van de Nederlandse staat mag volgens de overheid worden verwacht dat zij zich aanpassen aan de Nederlandse samenleving. Dit moeten zij zelf doen, maar de overheid voelt zich verantwoordelijk hiervoor de voorwaarden te scheppen. Dit doet zij door een toelatingsmoment in te voeren. Op dat moment wordt getest of aan de minimale voorwaarden om te participeren in de Nederlandse samenleving is voldaan. Dit gebeurt door personen op hun morele burgerschap te onderzoeken. De twee belangrijkste vormen van deze test zijn de inburgeringscursus voor immigranten en de burgerschapslessen in het onderwijs voor kinderen van Nederlandse burgers. Zij zijn al wel formeel burger, maar worden via het mechanisme van moreel burgerschap toch (nog) niet als volledige burgers gezien, tot zij geslaagd zijn voor hun examen, waar het tonen van goed burgerschap een onderdeel van is.

Deze eerste verklaring legt uit hoe het mogelijk zo is dat burgerschap niet meer alleen bij (im)migranten een kwestie is, maar voor alle burgers. Hoewel Schinkel (2007a; 2008a; 2008b) regelmatig benadrukt dat integratie verwacht wordt van immigranten en hun nakomelingen (Van Houdt en Schinkel 2009, p.56) en niet van autochtonen, lijkt dit voor de overheid niet meer te gelden. Ook van schoolgaande jongeren wordt inmiddels sociale integratie verwacht en ook zij worden gezien als *toekomstig* burger en *toekomstig* participant in de samenleving.

2.5.2 *Of is er sprake van dispensatie van integratie?*

Maar wordt hier hetzelfde 'burgerschap' bedoeld? Schinkel en Van Houdt beargumenteren dat een andere vorm van verantwoordelijkheid verwacht wordt in het ontwikkelen van burgerschap bij beide groepen. Autochtonen worden *gefaciliteerd* in het nemen van hun verantwoordelijkheid, terwijl immigranten *repressieve maatregelen* te wachten staan als ze niet voldoen aan hun burgerschapsplicht (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.700).

Omdat de theorie van de dispensatie van integratie van Schinkel met name ontstaan is vanuit analyse van integratie en inburgeringsvraagstukken, kon de scheidslijn tussen de samenleving en de niet-samenleving getrokken worden tussen 'autochtonen' en 'allochtonen', waarbij ook de zogenaamde 'n-de generatie allochtonen' bevestigd wordt op zijn/haar 'integratie'. Volledige integratie is dan nog geen gelijkschakeling met autochtonen, die de echte samenleving vormen, omdat bij hen integratie helemaal geen issue is. Zij, en hun kinderen, betoogt Schinkel, is immers dispensatie van integratie verleend, omdat zij gezien hun Nederlandse cultuur automatisch de Nederlandse samenleving vormen (Schinkel, 2007). Alles wat 'afwijkt' vraagt om integratie in 'de samenleving' (Schinkel, 2008a, p.48). Aangezien het integratiediscours grotendeels wordt vernoemd tot een burgerschapsdiscours (Ibid., p.53) en burgerschap ook in het regulier onderwijs expliciet bevestigd wordt sinds 2006, is onze vraag nu of dit betekent dat ook aan (autochtone en allochtone) kinderen geen dispensatie van integratie meer verleend wordt en zij hun burgerschap moeten bewijzen alvorens deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Volgens deze theorie van Schinkel zou er dus door middel van het burgerschapsideaal onderscheid worden gemaakt tussen allochtonen en autochtonen, omdat burgerschap grotendeels over nationale cultuur gaat en de scheidslijn van wie wel en niet bij de samenleving behoort op

etniciteit wordt gemaakt. Wanneer we uit dit onderzoek kunnen concluderen dat er in het burgerschapsonderwijs inderdaad veel nadruk ligt op nationale eenheidscultuur en aanpassing daaraan van immigranten, dan kunnen we dispensatie van integratie hierin bevestigd zien.

In tegenstelling met het voorgaande blijkt uit onderzoek naar lesmaterialen die in Frankrijk en Duitsland worden gebruikt bij vakken over burgerschap¹³ dat deze niet gericht zijn op de natie, maar refereren aan internationale waarden van universeel burgerschap. De doelen van dit vak in Frankrijk zijn bijvoorbeeld vooral democratische waarden, zoals kennis van wetten, instituties en mensenrechten, het aanleren van principes van democratie, het trainen van het nemen van individuele en collectieve verantwoordelijkheid en het ontwikkelen van een kritische blik en debatsvaardigheden (Soysal et al., 2005, p.19). In Nederland wordt door docenten maatschappijleer ook voornamelijk het leren kennen van verschillende culturen, normen en waarden en het bevorderen van tolerantie, respect en dialoog tussen groepen en mensen met verschillende uitgangspunten belangrijk geacht voor burgerschapsvorming (Doppen, 2007, pp.110-112; Schuitema, 2008, p.11). Dit kan juist leiden tot een vermindering van het belang van etniciteit en tot meer interculturele communicatie. Omdat er in Nederland veel belang wordt gehecht aan consensus worden etnische exclusiviteiten niet gewaardeerd en is het nodig om inclusieve argumentatie te gebruiken om duidelijk te maken waarom je wel aan de norm voldoet. Dit blijkt lastiger voor (im)migranten(kinderen) dan voor anderen (Sunier, 2004, pp.238-240). In het onderwijs is er dus al een langere traditie van burgerschapsvorming, maar die is vooral gericht op een smalle vorm van burgerschap, dat vaak alleen bestaat uit liberale en democratische principes. De nadruk ligt op formeel burgerschap. Mogelijk levert dit dus ook een verschil op tussen de inburgeringscursus en het regulier onderwijs. Anderzijds kan door het expliciteren van 'actief burgerschap en sociale integratie' de nadruk ook meer op sociale aspecten van burgerschap komen te liggen, vooral omdat integratie vaak cultuur wordt uitgelegd (Schinkel, 2008b, p.19).

Dan zal bij de inburgeringscursus vooral de nadruk liggen op aanpassing aan culturele normen en waarden en in het onderwijs voornamelijk op deliberativiteit. Verantwoordelijkheid in de zin van zelfredzaamheid en zorgzaamheid komt dan waarschijnlijk in beide beelden duidelijk naar voren. Als zulk een onderscheid zich voordoet hebben we meer inzicht nodig in de zaken waarop ze verschillen om een goede theoretische verklaring te kunnen geven waarom deze verschillen zich voordoen.

¹³ Als in Engelstalige literatuur het woord 'civic-' of 'citizenship education' wordt gebruikt, worden vakken bedoeld die grotendeels vergelijkbaar zijn met het Nederlandse vak maatschappijleer (zie: Doppen, 2007).

3. Onderzoeksmethoden

Zoals in de voorgaande hoofdstukken aangegeven is er in de literatuur veel aandacht voor veranderingen in overheidbeleid op het gebied van burgerschap en inburgering, die het afgelopen decennium in heel West-Europa zijn opgetreden. Eén van de belangrijkste bijdragen die onderzoek hiernaar heeft opgeleverd is dat er een moralistisch beeld van burgerschap gevonden wordt dat wordt ingezet om culturele aanpassing te vragen van immigranten. Omdat dit onderzoek zelden verder gaat op niveau van de uitwerking daarvan willen we dat in dit onderzoek juist wel doen.

We maken dus een vergelijking tussen de inburgeringscursus en het regulier onderwijs vanuit theoretisch oogpunt. We willen nagaan of het ideaalbeeld van de goede burger dat van immigranten geëist wordt ook van de brede populatie verwacht wordt. We denken met een inhoudsanalyse van lesmaterialen een goede basis voor vergelijking te hebben, omdat lesmaterialen bedoeld zijn om enkele jaren mee te gaan en ze een goede afspiegeling zijn van wat de immigranten/leerlingen zouden moeten leren. Omdat ons onderzoek dus vooral inhoudelijk verklarend dient te zijn zullen we de structuur ook vooral theoretisch onderbouwen.

We zijn dus op zoek naar de wijze waarop dit beeld gebruikt wordt, waar het uit bestaat en welke implicaties zo'n beeld heeft. Wat is het voor burgerschap dat verwacht wordt van de doelgroep? Hoe wordt dit burgerschapsmodel overgedragen? Wordt het beeld beschreven of voorgeschreven?

Een van de grootste methodologische consequenties die de keuze voor kwalitatief onderzoek met zich meebrengt is dat de data zeer specifiek zijn en het lastig kan zijn het onderzoek vorm te geven. Vastomlijnde strategieën van hoe relevant materiaal uit de werkelijkheid te filteren, zijn bij sociaal onderzoek vaak niet eenvoudig te vinden. Omdat lesmateriaal zich bevindt tussen de dagelijkse conversatie van onderwijs via de lessen enerzijds en de abstracte sturing van overheidsbeleid of een burgerschapsdiscours dat via politiek, overheid en media wordt gevoerd anderzijds, blijkt ze moeilijk te plaatsen. Dit maakt het logisch ervoor te kiezen de theoretische richtingwijzers leidend te laten zijn voor de inhoudsanalyse.

Daarbij heb ik wel gebruik gemaakt van verhelderingen die andere discoursanalyse benaderingen kunnen geven. Zo beschrijft Foucault bij discoursanalyse het belang van machtsuitoefening. Bepalende spelers kunnen via beïnvloeding van een discours hun macht uitoefenen, bijvoorbeeld door middel van normalisering. Door hun eigen standpunten voor te doen als de normale of originele positie in het discours kunnen zij andere visies eenvoudig ter zijde schuiven en hun macht over andere groepen in stand houden. Dit kan in dit geval bijvoorbeeld gelden voor de overheid ten opzichte van haar onderdanen of van autochtonen ten opzichte van allochtonen.

Ook zullen we tijdens de inhoudsanalyse gebruik maken van *semiotics*, de wetenschap van tekens¹⁴. Hierbij moet uit de tekst (het teken) de achterliggende redenering (bedoeling) worden gehaald. Door te analyseren welke tekens voorkomen in relatie met andere tekens kan de bedoeling ervan worden achterhaald. Zowel vormgevings- als inhoudelijke signalen zijn belangrijk. Om te beoordelen of er normatieve uitspraken gedaan worden, moet bijvoorbeeld gelet worden op of bepaalde gedragingen 'goed', 'belangrijk', 'juist' enz. worden genoemd of dat de inburgeraar of leerling het zo 'moet' of 'hoort te' doen.

In paragraaf 3.1 geven we een korte beschrijving van hoe de inburgeringscursus en het burgerschapsonderwijs in elkaar zitten en welke materialen daarom het best te selecteren zijn voor ons onderzoek. Vervolgens zetten we in paragraaf 3.2 uiteen hoe de inhoudsanalyse plaatsvindt.

¹⁴ Babbie, Earl (2004) *The practice of social research*. Belmont: Wadsworth/Thomson Learning, p.373-375.

Daarbij geven we aan waar we op letten tijdens de analyse en hoe we uitspraken zullen interpreteren.

3.1 Selectie

3.1.1 Inburgeringscursus

Allereerst wordt een documentanalyse uitgevoerd van lesmateriaal dat gebruikt wordt voor de inburgeringscursus. Omdat er geen voorgeschreven lesmateriaal vanuit de overheid beschikbaar is, kunnen alleen tekstboeken geanalyseerd worden die door private uitgeverij zijn uitgebracht (Significant, 2010, p.49; p. 56). Meer aanwijzingen voor de inhoud dan de eindtermen KNS zijn door de overheid niet verstrekt. Hoe de inhoud van de boeken bepaald is en hoe en in hoeverre de overheid toezicht houdt op de inhoud ervan zullen we ook nagaan door middel van interviews met betrokkenen in het beleidsveld.

Er is voor gekozen om het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving te selecteren omdat dit examen voor elke inburgeraar hetzelfde is. Dit is in tegenstelling tot het Elektronisch Praktijk Examen, dat de verschillende domeinen Werk, Onderwijs Gezondheid en Opvoeding, Maatschappelijke participatie, Ondernemerschap kent waaruit de inburgeraar mag kiezen (Significant, 2010, p.126). Er is echter ook een domein Burgerschap bij het Elektronisch Praktijk Examen dat voor iedereen verplicht is¹⁵. Dit onderdeel van het inburgeringsexamen is erop gericht de taalvaardigheid en specifieke situaties te testen die betrekking hebben op burgerschap. Ook voor dit onderdeel zijn tekstboeken beschikbaar die interessant zijn voor analyse. Hoewel hierbij inhoudelijk meer de aandacht uitgaat naar het leren van taal is natuurlijk wel relevant welke onderdelen men blijkbaar onder burgerschap schaaft en welke voorbeeldgesprekken er worden gegeven. Hieruit blijkt wat men onder burgerschap verstaat en wat men de immigrant wil aanleren. De Toets Gesproken Nederlands bevat veel minder een beeld van de Nederlandse burger. Het praktijkdeel is ook verschillend per persoon. Over de vorm en totstandkoming van de inburgeringscursus zeggen we meer in paragraaf 4.1 en 4.2.

De keuze voor Kennis van de Nederlandse Samenleving is mede geschikt omdat het een goede mogelijkheid tot vergelijking geeft met het beeld van de Nederlandse burger voor de brede populatie dat we uit het lesmateriaal voor 'actief burgerschap en sociale integratie' willen halen. KNS wordt op een zelfde manier getoetst met een examen met vragen erover (hoewel ingeleid met filmpjes) en de voorbereiding erop wordt in de inburgeringscursus doorgaans door middel van tekstboeken, werkboeken en af en toe een dvd gedaan.

Overigens is er geen duidelijk inzicht in het examen van KNS. Er zijn in de Wet Inburgering eindtermen vastgesteld van onderwerpen die er minimaal in naar voren moeten komen, maar de uitwerking daarvan in lessen en lesmateriaal is vrijgegeven aan de markt. Vragen die op het examen zullen komen zijn ook niet bekend, hoewel er tegenwoordig wel meer voorbeeldexamens op internet verschijnen. Zo is er via de site van DUO, de organisator van de examens, een voorbeeldexamen van 36 vragen beschikbaar¹⁶ en ook het conglomeraat van Uitgeverij Boom heeft de hand weten te leggen op 10 voorbeeldvragen¹⁷. KNS-goeroe Ad Bakker verkoopt zelfs voorbeeldvragen via dezelfde uitgever¹⁸.

¹⁵ Zie: Eindtermen Nederlandse Taal.

¹⁶

http://www.inburgeren.nl/inburgeraar/examen/oefenen_met_examens/voorbeeldexamen_kennis_nederlandse_samenleving.asp

¹⁷ <http://kns.edia.nl/preview.html>

¹⁸ http://www.nt2.nl/inburgeren_kns/kns_examen

Van Huis en De Regt (2005) hebben ook onderzoek naar onder andere lesmateriaal voor de Kennis van de Nederlandse Samenleving gedaan. Sinds die tijd is er echter een nieuwe wet gekomen waarin nieuwe eindtermen zijn ontwikkeld. Het vak KNS is in de plaats gekomen van Maatschappij Oriëntatie. De herziene uitgaven van de boeken die zij hebben gebruikt kunnen echter in dit onderzoek van pas komen, omdat het nog steeds veel gebruikt worden in de inburgeringscursus. Dit zijn:

- Bakker, Ad (2008) *Nederland in zicht*. Amsterdam: Boom
- Koot, Nelleke (2007) *Bagage. Kennis van de Nederlandse Samenleving*. Bussum: Coutinho
- Westerneng, Britt; Louter, Merel (2009) *Nieuwe Start! KNS*. Utrecht: NBC Uitgeverij

De eerste is overigens speciaal gericht op hoger opgeleide immigranten die meer zouden willen weten dan strikt noodzakelijk is. Daarnaast zijn er nog andere methoden. De eerstvolgende is een speciale methode waarbij tegelijkertijd het taalniveau vooruit moet worden geholpen van niveau A1 naar A2:

- Gathier, Marilène (2008) *Welkom in Nederland. Kennis van de Nederlandse Samenleving voor het inburgeringsexamen*. Bussum: Coutinho
- Van der Toorn-Schutte, Jenny (2009) *Wegwijzer. Voorbereiding op het KNS-examen*. Amsterdam: Boom

Deze vijf tekstboeken zullen we gebruiken voor de analyse van de inburgeringscursus, omdat ze allemaal een volledige voorbereiding zijn voor het examen KNS, wat een goede afspiegeling is van de inhoud van de inburgeringscursus. Er zijn soms ook op websites van deze uitgevers, of speciaal van deze boeken, extra opgaven en tips voor docenten te vinden. Ad Bakker spant de kroon met een heus KNS-weblog¹⁹. Ook is er een document beschikbaar waarin voor alle eindtermen KNS netjes wordt verwezen naar de bijbehorende pagina's in *Nederland in zicht*²⁰.

3.1.2 'Actief burgerschap en sociale integratie'

In de vergelijking van de inburgeringscursus met de brede populatie focussen we op het onderwijs. Omdat er vele vormen van onderwijs bestaan is het van belang toe te spitsen. Allereerst ligt een keuze voor algemeen onderwijs voor de hand dat voor het grootste deel van de bevolking bereikbaar is. Het primair onderwijs en de basisvorming van het voortgezet onderwijs (4-14 jaar) vallen binnen deze categorie. Een beperking tot deze groep is ook nuttig omdat het dan blijft bij de kern van het burgerschapsbegrip. Het vak 'Maatschappijleer', dat in hogere klassen van vmbo, havo en vwo gegeven wordt, gaat qua inhoud bijvoorbeeld veel verder²¹. Het niveauverschil van de inburgeringscursus met de laagste klassen in het primair onderwijs is wellicht wat groot, maar de inhoud zou hetzelfde moeten zijn²². Het beoogde taalniveau van inburgeraars (A2) komt overeen met het niveau dat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs moeten hebben (1F) (CINOP, 2010, p.9)²³. Burgerschapsonderwijs op de bovenbouw van het primair onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs (leeftijd 8-14) zou dus qua niveau en inhoud vergelijkbaar moeten zijn.

We hebben gekozen voor een aantal materialen die passen in het onderdeel 'actief burgerschap en sociale integratie', dat tegenwoordig verplicht is voor zowel het primaire, het speciale als het voortgezet onderwijs. Voor dit onderdeel zijn geen specifieke kerndoelen of eindtermen vastgesteld en er is ook geen algemeen lesmateriaal vanwege de vrijheid van

¹⁹ <http://www.knsexamen.nl/>

²⁰ http://www.knsexamen.nl/?page_id=168

²¹ Telefonisch interview met de directeur van een bureau voor toetsontwikkeling, 19 mei 2011.

²² Idem

²³ http://www.taalenrekenen.nl/ref_niveaus_taal

onderwijs²⁴. Burgerschap is een nadere invulling van al bestaande kerndoelen (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.13; SLO, 2006, p.12) en heeft dus geen eigen, goed afgebakend vakgebied. Het beschikbare lesmateriaal loopt dan ook sterk uiteen qua inhoud en is grotendeels in projectvorm uitgegeven. Het kan ook op onderdelen van burgerschapsonderwijs gericht zijn, bijvoorbeeld op de domeinen democratie, participatie of identiteit (Ibid., p.33).

Uit het beschikbare aanbod is een selectie gemaakt die voldoet aan de leeftijdscategorie en zoveel mogelijk alle domeinen van burgerschap betreft. We hebben hiervoor gezocht via het zogenaamde leermiddelenplein van SLO²⁵. Daarbij zijn alle dimensies van burgerschap die we gebruiken voldoende vertegenwoordigd. Lesmaterialen die voor alle drie domeinen geschikt zijn die van de auteurs Born et al. en Van Mersbergen. Materialen die speciaal gericht zijn op democratie van Hoogenboom en Windrich en Offerhaus. 'Participatie' komt voornamelijk naar voren bij Aartsen en Middelburg en 'identiteit' is de kern van het boek van Van Eck en Onvlee.

Deze lesmaterialen zijn dus geselecteerd:

- Aartsen, Jeanet (2008) *Gewoon naar school?! Lerarenhandleiding*. Amersfoort: Kwintessens
- Born et al. (2005) *Democratie, koningschap, burgerschap. Een inspiratiebron voor creatief onderwijs aan 10- tot 15-jarigen*. Enschede: SLO
- van Eck, Odile; Onvlee, Sabine (2008) *Van binnen en van buiten. Een wat, waarom en hoe boek voor groep 5, 6, 7 en 8*. Amstelveen: Stichting Lions Quest Nederland
- Hoogenboom, Peter (red.)(2006) *Wetboek voor jongeren*. Amstelveen: Lenthe Publishers
- van Mersbergen, Zeger (2006) *Verstand van Nederland. 15 lessen over staatsinrichting en burgerschap in Nederland voor groep 7 en 8 van de basisschool*. Baarn: Ajodakt
- Middelburg, Hanneke (2008) *Laat je stem horen! Lerarenhandleiding*. Amersfoort: Kwintessens
- Windrich, Mirjam; Offerhaus, Caroline (2008b) *Lesbrief 'Laat je niet gek maken'*. Amersfoort: Kwintessens

3.2 Analyse

Nu we duidelijk hebben wat we willen analyseren, volgt de vraag hoe we gaan analyseren. Volgens de hoofdvraag van dit onderzoek zijn we op zoek naar een beeld van de Nederlandse burger. We letten daarbij speciaal op de dimensies democratie, participatie en identiteit, die uit de literatuur naar voren komen als de belangrijkste onderdelen van goed burgerschap. Goed burgerschap is nodig om op drie problemen van de neoliberale post-verzorgingsstaat te reageren: spanningen tussen bevolkingsgroepen en gebrek aan sociale samenhang, problemen rond burgerparticipatie (zoals gebrekkige representatie, betrokkenheid en effectiviteit), en sociale uitsluiting en afzijdigheid (Tonkens, 2008, p.18). De verwachte oplossingen voor deze problemen worden gezocht in goede burgers. Allereerst is verantwoordelijkheid een eigenschap van een goede burger. Dit is onder te verdelen in verantwoordelijk voor zichzelf (zelfredzaamheid) en verantwoordelijk voor de ander (zorgzaamheid). Ten tweede is de goede burger deliberatief, dat wil zeggen hij doet mee in overleg en is actief in het democratisch proces. Ten derde is identificatie met de Nederlandse cultuur, dat wil zeggen kennis van historie en gebruiken in Nederland en fatsoenlijk gedrag in de publieke samenleving, iets waarover een goede burger beschikt.

We richten ons op de morele vormen van burgerschap, het kunnen en willen participeren in de samenleving, niet de formele, juridische vorm van burgerschap, het mogen en moeten participeren in de staat. Natuurlijk is ook de laatste vorm van burgerschap een doel voor het

²⁴ Interview met een medewerker van de directie Integratie en Inburgering, 14 april 2011, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²⁵ Zie: <http://www.leermiddelenplein.nl/zoeken>, gezocht op 'burgerschap'

leerproces en zijn de vormen in het onderwijs en de inburgeringscursus niet volledig te onderscheiden. Ook de laatste vorm van burgerschap heeft een morele kant (Van Houdt en Schinkel, 2009), maar we zullen er minder aandacht aan besteden omdat we juist op zoek zijn naar de normatieve kant. Bij het aanleren van goed burgerschap is ook van belang dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen een indirecte aanpak, wat betekent dat vaardigheden worden ontwikkeld om afgewogen morele besluiten te kunnen nemen, en een directe aanpak, wat inhoudt dat specifieke waarden worden overgebracht (Schuitema, 2008, p.28).

We richten ons aan de onderwijskant verder niet op vormen van 'schoolburgerschap' die gaan over wel en niet wenselijk gedrag op de school zelf (Onderwijsraad, 2003, p.63; p.66). We willen hier immers een vergelijking maken met de inburgeringscursus, waar schoolregels minder gebruikelijk zijn, en juist de voorbereiding op burgerschap in de samenleving.

3.3 Operationalisering

Bij de operationalisering zijn *semiotics* van groot belang. Het gaat erom dat niet alleen wordt aangegeven wat Nederlanders zijn, doen of belangrijk vinden, maar dat er wordt gesteld dat inburgeraars en scholieren het (ook) zo moeten doen of dat specifiek gezegd wordt dat het positief is dat Nederlanders zo zijn, doen of denken. Ook is het interessant of dit open wordt gesteld of juist gesloten. Het gaat bij het laatste dan om uitspraken die gaan over wat de inburgeraar (beter) niet kan doen, wat slecht is of onhandig. Als het beeld negatief benaderd wordt geeft dit aan dat bereiken van de status van goed burgerschap als iets lastigs wordt voorgesteld, iets wat niet zomaar lukt en waarbij van immigranten en scholieren problematisch gedrag verondersteld wordt. Als het beeld positief wordt benaderd kan dit betekenen dat inburgeren als een vooruitgang of een verbetering wordt gezien of iets dat goed mogelijk is als je maar weet hoe bepaalde dingen werken. Dit neemt niet weg dat er dan nog steeds verbetering van deze individuen noodzakelijk wordt geacht, maar dat is inherent aan het hele idee van onderwijzen in burgerschap.

We hopen dit beeld te verkrijgen door tekstboeken te analyseren en na te gaan op uitspraken over hoe Nederlanders zijn en hoe (goede) burgers zijn. We letten dan vooral op in hoeverre de beelden:

- realistisch of idealistisch zijn
- beschrijvend of voorschrijvend zijn
- bepaalde eigenschappen, kennis, vaardigheden, gedrag en mening van Nederlandse burgers bevatten
- een directe of indirecte aanpak hanteren
- een positieve of negatieve norm stellen

Minder van belang zijn structurele gegevens, zoals hoe het rechtssysteem in elkaar zit, procedures e.d. tenzij daar niet aan voldaan wordt of duidelijk mee wordt ingestemd. Welke wetten en regels benadrukt of geselecteerd worden is wel belangrijk. Blijkbaar zien de auteurs deze als essentiële onderdelen van de Nederlandse wetgeving of meer van toepassing op inburgeraars of scholieren.

Pas wanneer er wordt gesteld dat (alle/veel/sommige) Nederlanders dit altijd op een bepaalde manier doen, zonder dat dit officieel nodig is, of als gesteld wordt dat zij iets zijn onder of vinden van die regels en procedures, wordt er een beeld gegeven van de Nederlandse burger. Het moet dus duidelijk gaan om karakteristieken, gedragingen die optioneel zijn, waarin keuzes worden gemaakt door mensen zelf.

Bijvoorbeeld:

Nederlanders kunnen zich uitspreken in een referendum (procedureel). Ze stemmen dan vaak negatief (gebruik).

of:

Je moet zelf op zoek gaan naar een baan. Je hebt een sollicitatieplicht (procedureel). Je moet je best doen om er netjes uit te zien bij een sollicitatiegesprek (gedrag).

Het gaat dus vaak om ongeschreven regels, gebruiken of ander gedrag. Van belang is daarbij ook hoe deze worden uitgedrukt. Worden ze voorgesteld als regels die voor iedereen gelden, of zijn het voorbeelden van hoe het er eventueel aan toe kan gaan? Welke zwaarte en verplichting wordt er aan gehangen?

De volgende vragen stellen we bij het analyseren van het lesmateriaal:

- Krijgt het begrip burgerschap een belangrijke plaats?
- Wat is de reikwijdte van het begrip 'burgerschap'? Gaat het om een beperkt aantal eisen of worden er steeds meer gebieden met het begrip in verband gebracht?
- Is het 'burgerschap' dat wordt beschreven formeel of moreel volgens onze theoretische indeling?
- Wordt er gesproken over wat eigenschappen van goed burgerschap zijn?
- Wordt dit burgerschap als iets typisch Nederlands of universeler gezien?
- Wordt er gesproken over problemen die door burgerschap moeten worden voorkomen/opgelost?
- Hoe komen de eigenschappen verantwoordelijkheid, deliberativiteit en identificatie met de Nederlandse cultuur naar voren?
- Wordt een realistisch of een ideaalbeeld van de Nederlandse burger geschetst?
- Wordt aanpassing van de inburgeraar nodig geacht of wordt vrije keuze benadrukt?

Kortom, welk beeld wordt er gegeven van goed burgerschap? Al deze vragen komen voort uit het theoretisch kader en zullen in drie dimensies van burgerschap, namelijk democratie, participatie en identiteit gezocht worden.

3.4 Conclusie

We willen dus door middel van documentanalyse van lesmateriaal van de inburgeringscursus en het onderdeel 'Actief burgerschap en sociale integratie' in het regulier onderwijs een vergelijking maken tussen de beelden van de Nederlandse burger die via deze twee lesmethoden worden voorgehouden door de overheid aan de deelnemers, respectievelijk de inburgeraars en schoolgaande kinderen. We gaan na of theorieën van moralisering via burgerschap ook bruikbaar zijn om de inhoud van dit lesmateriaal te verklaren. Zo willen we met de vergelijking nagaan of nieuwkomers op een andere manier behandeld worden dan de brede populatie via een ander beeld van de Nederlandse burger dat hen wordt voorgehouden.

4. Beeld van de Goede Burger in de Inburgeringscursus

4.1 De Inburgeringscursus

De inburgeringscursus is sinds 1 januari 2010 een voorwaarde om een verblijfsvergunning te krijgen. Voor elke immigrant die tussen de 16 en 65 jaar is, van buiten de EU komt en niet in het bezit is van een Nederlands paspoort geldt deze regeling²⁶. Allereerst moet er in het land van herkomst al een basisexamen inburgering worden gedaan om een voorlopige verblijfsvergunning te krijgen. Een voorlopige verblijfsvergunning is niet nodig voor mensen uit EU-landen en bijvoorbeeld Australië, Japan en de VS²⁷. Per 1 april 2011 zijn de eisen voor het basisexamen inburgering verzaamd. Onderdelen ervan zijn een Toets Gesproken Nederlands (TGN) op niveau A1 van het CEFR²⁸, een toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen en Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS)²⁹. Onder de Wet Inburgering bestaat het inburgeringsexamen uit een Decentraal PraktijkExamen, waar een portfolio en/of een assessment voor gedaan moet worden. Praktijksituaties worden uitgevoerd of nagespeeld waarin bewijs van goed gedrag moet worden getoond en worden genoemd in de Regeling Inburgering (Wet Inburgering, 2006). Vervolgens is er een Centraal Examen met een TGN, een Elektronisch PraktijkExamen en KNS (Significant, 2010, p.59). Het taal niveau is hiervoor A2. Het EPE is een vervolg op het DPE en bij beiden kan de inburgeraar kiezen uit een profiel, te weten: Onderwijs, Gezondheid en Opvoeding, Werk, Maatschappelijke Participatie of Ondernemen³⁰. Het profiel 'Burgerschap' is voor iedereen verplicht.

Omdat het onderdeel KNS gericht is op kennis die nodig is om te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving zullen we in onze analyse gebruik maken van lesmateriaal van dit vak. Veel van de lesmaterialen zijn geschreven door docenten Maatschappij Oriëntatie (MO) en/of KNS die vanuit de praktijk de noodzaak zagen om een tekstboek te gebruiken bij de lessen. Ze zijn dan ook voornamelijk gericht op het voorbereiden van inburgeraars op het examen KNS. Maar dat is niet het enige doel. Ook het goed kunnen functioneren van de inburgeraars in de Nederlandse samenleving willen de auteurs met deze boeken bereiken. We zien dat de auteurs aansluiten bij de terminologie die de overheid hanteert als het gaat om goed burgerschap door het benoemen van 'deelnemen aan de samenleving' en het belang van 'burgerschap': *"Dit boek heet nieuwe deelnemers aan de Nederlandse samenleving van harte welkom!"* (Gathier, 2008, p.2) en *"De eindtermen van KNS steunen niet langer op de rechten van de verzorgingsstaat, maar op burgerschap en de rechten en plichten die daarbij horen."* (Bakker, 2008, p.9). We zullen zien hoe dit inhoudelijk invulling krijgt. De analysering van deze materialen beoogt een goed beeld te geven van welke vorm van burgerschap verwacht wordt van immigranten. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld luidt dan ook:

Wat voor soort (ideaal)beeld van 'de Nederlandse burger' wordt er geschetst in de inburgeringscursus?

²⁶ Zie: <http://www.hetbegintmettaal.nl/inburgeraars/voor-wie-verplicht>, 13 juli 11.

²⁷ <http://www.indklantdienstwijzer.nl/Default.aspx>, 14 juli 2011.

²⁸ Common European Framework of Reference for Languages. Zie: http://www.languages.unimaas.nl/niveaus_common_european_framework_reference/CEF_Nederlands.htm, 14 juli 2011.

²⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/inburgeren-in-het-buitenland>, 14 juli 2011.

³⁰ Voor een uitgebreide beschrijving van de historie van het inburgeringsstelsel en de ontwikkeling van de WI, zie het 'Evaluatierapport inburgering in Nederland' (Significant, 2010).

4.2 Totstandkoming van het Inburgeringsexamen

Voordat we kunnen kijken naar welk beeld van de Nederlandse burger naar voren komt, zullen we nagaan waarom inburgering noodzakelijk wordt geacht. Wat verwacht de overheid van inburgering van immigranten en hoe wil men deze resultaten bereiken? Zo kunnen we begrijpen waarom keuzes voor de vorm en de inhoud zijn gemaakt en hoe deze worden uitgewerkt in het beeld dat wordt gegeven van de Nederlandse burger in het lesmateriaal voor de inburgeringscursus. Hiervoor stellen we ons de vraag wat het doel is van inburgering en welke eisen er gesteld worden aan immigranten over wat ze moeten weten en overnemen van de Nederlandse burger.

Eerst zullen we het doel van inburgering bespreken. Inburgering als beleidsterrein krijgt pas vorm als de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in 1998 wordt aangenomen. Daarin wordt het deelnemen aan een inburgeringstraject voor immigranten verplicht. In 2007 is deze opgevolgd door de Wet Inburgering (WI) die anno 2011 nog steeds van kracht is (Significant, 2010, p.39; p.45).

In eerste instantie is zelfredzaamheid van de immigrant het belangrijkste doel van inburgering (Significant, 2010, p.8; p.45; Van der Vegt, 1996, p.5). Het vak Maatschappij Oriëntatie (MO) wordt een wegwijzer genoemd, die de inburgeraar geen uitgebreide kennis leert, maar de elementaire informatie die nodig is om zichzelf te redden (Van der Vegt, 1996, p.3-4). Er wordt informatie gegeven ter voorkoming of verhelpen van problemen of sociale achterstanden (Ibid., p.6; p.10; Werkgroep IBO Inburgering, 2002, p.2). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'need-to-know doelen' en 'nice-to-know doelen' (Van der Vegt, 1996, p.14; p.28). De eersten zijn verplicht gesteld en bevatten maatschappelijk relevante informatie voor inburgeraars om zich te kunnen redden in de samenleving (Ibid., p.10). 'Nederland' en 'Nederlanders leren kennen' valt onder de 'nice-to-know doelen' omdat inburgeraars hier wel interesse in hebben, maar deze onderwerpen als minder relevant worden beschouwd (Ibid., p.28).

In lijn met deze gedachte worden in 2001 als belangrijkste onderwerpen van kennis van de Nederlandse samenleving nog genoemd: werk, geldzaken, wonen, gezondheid, verkeer en vervoer (Werkgroep IBO Inburgering, 2002, p.2). Maar wanneer er in 2002 plannen worden ondernomen om de eindtermen MO te herzien³¹, krijgt de Tweede Kamer gelegenheid om op de herziene eindtermen te reageren. Vooral 'samenleven', 'normen en waarden' en de rol van religie en diversiteit wordt onderbelicht, volgens Tweede Kamerfracties. Ook (grond)wetten, rechten en plichten moet de inburgeraars bijgebracht worden. Sommige fracties gaan tot in detail in op hoe onderdelen als de Grondwet, burgerschap, geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog en reproductieve rechten (beter) naar voren kunnen komen in de eindtermen^{32, 33} (Regioplan, 2003, p.11). Het lijkt er op dat het doel van het vak MO verbreed wordt: het moet niet meer alleen gaan om zelfredzaamheid, maar ook om brede maatschappelijke participatie en het overbrengen van waarden en normen (Ibid., p.12)

Deze gewijzigde visie zien we terug in de Regeerakkoorden van Balkenende, waarin van immigranten wordt *"verwacht dat zij zich inspannen om tenminste de kennis en vaardigheden te verwerven die nodig zijn om hier aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen."* (Ministerie van Algemene Zaken, 2002, p.16). Taalbeheersing, inzicht in de samenleving en voorzien in eigen onderhoud zijn de belangrijkste categorieën. De nadruk komt ook te liggen op inspanning van de kant van de inburgeraar. De immigrant *"moet actief aan de samenleving deelnemen"* en *"zich verdiepen in de Nederlandse maatschappij."* (Ministerie van Algemene Zaken, 2003, p.11). Ook staat in de paragraaf 'Immigratie en Integratie' dat het in Nederland belangrijk is dat *"op basis van de*

³¹ De zogenaamde 'Regeling bijgestelde Eindtermen Maatschappijoriëntatie voor inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers'.

³² Verslag schriftelijk overleg Vaste Kamercommissie van OCW, 22 oktober 2002, niet gepubliceerd. Zie: <http://ikregeer.nl/documenten/kst-28600-VIII-126>

³³ Interview met een medewerker van de directie Integratie en Inburgering, 14-04-2011, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

fundamentele Nederlandse normen en waarden eenieder respect heeft voor de opvattingen van de medemens in een door tolerantie gekenmerkte samenleving". Dat is "essentieel om de samenhang in onze maatschappij te behouden" (Ibid.). Het doel van inburgering lijkt dus niet meer het individu dat zich zelf weet te redden in de nieuwe omgeving, maar de sociale cohesie van de samenleving die bewaard moet blijven. Bovendien kan alleen respect worden opgebracht voor opvattingen die op Nederlandse normen en waarden gebaseerd zijn. Met de grotere taak die de immigrant zo krijgt, wordt ook het doel van integratie verder in de toekomst gelegd: "Inburgering is namelijk het begin van een integratieproces dat uiteindelijk leidt tot volwaardig burgerschap in Nederland. Concreet houdt burgerschap in dat iemand zelfstandig en in vrijheid een bestaan kan opbouwen en dat hij zich houdt aan basale Nederlandse normen." (Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie, 2004, p.1). Burgerschap is het einddoel van integratie, waarvan inburgering nog maar een eerste stap is. Inburgering moet via taalbeheersing en kennis van de samenleving leiden tot 'participatie in de samenleving' en 'sociale cohesie in wijk en buurt' (Ibid., p.2). Deze visie ging gepaard met het verzwaren van het niveau en het verplicht stellen van het halen van het examen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Hoewel dit niet officieel gezegd werd was immigratiebeperking ook één van de doelen voor ontwikkeling van de WI, net als bij de Wet Inburgering Buitenland³⁴. Hier is een verandering in denken aan vooraf gegaan, want op een dergelijk voorstel zou in 1996 nog verbaasd en afwijzend gereageerd zijn³⁵.

Door de integratienota 'Integratie, binding en burgerschap' uit 2011 wordt deze lijn nogmaals bevestigd. Belangrijkste conclusies uit dit rapport zijn dat immigranten en hun kinderen oververtegenwoordigd zijn in de laagste sociaaleconomische klassen en er zorg is over maatschappelijke samenhang (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011, p.4). Er wordt gesteld dat lager opgeleiden minder op hebben met immigranten omdat ze vaker concurrentie en overlast merken. Dit is in strijd met de conclusie uit het onderzoek van Van der Waal et al. dat gebrek aan cultureel kapitaal de oorzaak is van deze wantrouwende houding richting immigranten (Van der Waal et al., 2010). Ook de islam wordt als gevaar gezien. Bij deze laatste twee ontwikkelingen worden overigens alleen opiniepeilingen aangehaald als verantwoording. Verder wordt het zorgelijk genoemd dat de helft van Turkse en Marokkaanse jongeren zich geen Nederlander voelt (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011, p.5). Hoewel dus evengoed de helft zich wel Nederlander voelt, worden alleen die gegevens benadrukt die passen in het vooringenomen standpunt dat immigranten en hun kinderen niet bij de 'samenleving' willen horen.

Tegenover dit geproblematiseerde beeld van de realiteit (dat spreekt uit tussenkopjes als 'weerbarstige werkelijkheid', 'aanhoudende immigratie' en 'voortdurende problemen') wordt een ideaalbeeld gesteld van de Nederlandse samenleving: "Doel is een Nederlandse samenleving waarvan ieder (...) een thuis kan maken door zijn bijdrage aan de samenleving." (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011, p.5). De waarden van deze samenleving zijn: vrijheid, verantwoordelijkheid, gelijkwaardigheid, tolerantie en solidariteit (Ibid., p.6). Hoewel deze ideale samenleving aan iedereen een thuis moet bieden is er ook behoefte aan gemeenschappelijkheid. Hiervoor wordt een beeld gebruikt van hoe de Nederlandse samenleving altijd zou zijn geweest. Dit beeld is het fundament van de samenleving "dat niet kan worden opgegeven" (Ibid., p.5). Bovendien, "de democratische rechtsstaat is en blijft het enige uitgangspunt voor de Nederlandse samenleving". Dit betekent dat "anti integratieve en antidemocratische uitingen" niet gewenst zijn. Vrijheden mogen namelijk geen bescherming bieden voor gedrag dat in strijd is met de grondslagen van de Nederlandse samenleving (Ibid., p.6)! We zien dus dat hier een sterk ideaalbeeld van de natie wordt gepresenteerd dat niet aan veranderingen onderhevig kan en mag zijn (Suvarierol, 2011).

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

Het beeld dat door de overheid wordt gehuldigd is dus dat sociale cohesie in de samenleving wordt bedreigd door een gebrek aan participatie en integratie van vooral immigranten. Dit beeld lijkt dus aan te sluiten bij eerdergenoemde theorieën die constateren dat culturele verschillen in de samenleving worden geproblematiseerd met betrekking tot integratie van immigranten (Entzinger, 2006; Joppke, 2007; Schinkel, 2007a; Spijkerboer, 2007). Meer uitgesproken dan ooit wordt nu zelfs de nadruk gelegd op de culturele oorzaak van dit gebrek aan participatie. De oplossing wordt dan ook gevonden in meer culturele gemeenschappelijkheid, dat voornamelijk bereikt kan worden door culturele aanpassing van immigranten. Doordat zij de taal niet goed spreken en vaak sociaaleconomische achterstand kennen, benadelen ze niet alleen zichzelf, maar wordt de samenleving ontwricht. Dit moet voorkomen worden bij nieuwe immigranten door de inburgeringscursus, die is gericht op meedoen in de samenleving en het ontwikkelen van burgerschapscompetenties, waarvan normen en waarden de basis zijn. De thema's 'omgangsvormen', 'samenleving' en 'werk' zijn hierbij belangrijk. Dit beeld van de samenleving sluit aan op dat uit eerdere beleidsstukken³⁶.

Om te zorgen dat inburgeraars zich als goed burger gaan gedragen is er voor gekozen om een toets te maken gericht op competenties en gedrag dat verwacht wordt van de inburgeraars in de Nederlandse samenleving³⁷. Het gedrag is geoperationaliseerd in Cruciale Handelingen, Cruciale Praktijksituaties en Cruciale Kennis (Eindtermen KNS, 2006). In die operationalisatie is antwoord gegeven op twee vragen. Ten eerste: *'Wat is fijn voor de Nederlandse samenleving als inburgeraars dat goed doen?'* en ten tweede: *'Wat is voor inburgeraars fijn om te weten om goed te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving?'*³⁸. De onderwerpen hiervoor zijn aangedragen door *"autochtone en allochtone Nederlanders"* (Euro RSCG Bikker, 2005, p.2). Vervolgens zijn deze met behulp van een adviescommissie met specialisten uit het veld uitgewerkt door toetsontwikkelaars die gebruik maakten van hun vele ervaring op het gebied van inburgering en 'gezond verstand'³⁹. Met dit 'gezond verstand' wordt een beroep gedaan op wat 'iedereen' zou (moeten) weten. In de woorden van een beleidsmedewerker: *"Wat is gangbaar in NL? (...): een hand geven, omhelzen of niks doen. Ja, gangbaar is dat je een hand geeft, dat zijn dingen die je zelf ook kan bedenken."*⁴⁰. Wat immigranten moeten weten en kunnen om goede burgers te zijn, steunt dus op moeilijk definieerbare handelingen van algemeen gebruik.

De twee vragen die bij de operationalisatie zijn gesteld wijzen op twee richtingen waarom burgerschap van belang is voor inburgeraars. Immigrantengroepen hebben zelf informatie nodig om te weten hoe zij allerlei zaken kunnen regelen in Nederland. Hiervoor zijn *"allochtone organisaties"* ingeschakeld om na te gaan tegen welke problemen hun achterban oploopt⁴¹. Ook is het belangrijk dat immigranten zich gedragen op een manier die goed is voor de Nederlandse samenleving. Voor dit onderdeel is gebruik gemaakt van de mening van de Nederlandse burger en wordt een beroep gedaan op de redenering dat iedereen weet dat het zo werkt. Dit gaat voornamelijk op voor het onderdeel 'normen en waarden'⁴².

4.3 Analyse Lesmateriaal

We zullen de lesmaterialen nu analyseren om na te gaan hoe deze visie van de overheid op de samenleving en haar integratieproblematiek vorm geeft aan het beeld van de Nederlandse burger

³⁶ Zie bijvoorbeeld: Adviescommissie Normering Inburgering, 2004, pp.34-35; Euro RSCG Bikker, 2005, pp.34-35; Ministerie VROM, 2007, p.12.

³⁷ Telefonisch interview medewerker Bureau ICE, 19-05-2011.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem; Interview Integratie en Inburgering.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Interview Bureau ICE.

⁴² Interview Integratie en Inburgering.

dat in de inburgeringscursus wordt geschetst aan immigranten. Eerst analyseren we de lesmaterialen op uitspraken over burgerschap en op de manier waarop dit burgerschap wordt gepresenteerd. In hoofdstuk 6 interpreteren we dit vervolgens en verbinden de resultaten aan relevante theorie.

In de lesmaterialen worden verschillende soorten uitspraken gedaan. Dat zijn uitspraken over feitelijke procedures en informatie over de taken die verschillende instanties hebben en waar je terecht kunt in bepaalde situaties als werkloosheid, ziekte en verhuizing. Verder zijn er beschrijvende uitspraken over de wetten en demografie in Nederland, en worden er voorbeelden gegeven van hoe Nederlanders zich in bepaalde situaties vaak of zelden gedragen. Naar aanleiding van de in paragraaf 2.4 gegeven indeling van burgerschap in de dimensies democratie, participatie en identiteit, zullen we in de komende paragrafen het lesmateriaal in deze stappen inhoudelijk analyseren. Vervolgens zien we in welke vorm de burgerschapslessen worden gegoten en welke effect dit heeft op de verhouding tussen formele en morele aspecten van burgerschap die worden verwacht van inburgeraars.

4.3.1 Rechten en vrijheden van de democratie

Een nadruk op vrijheden en bepaalde rechten blijkt uit het aantal verwijzingen dat in alle lesmaterialen wordt gedaan naar artikelen uit de (Grond)wet (zie onderstaande tabel).

<i>Grondwet artikel 1</i>	#	<i>Overige Grondrechten</i>	#	<i>Overige wetten</i>	#
Art.1 Gelijke behandeling / Niet discrimineren	17	Art.2 Nederlanderschap	2	Wetboek van Strafrecht:	
- van godsdienst	4	Art.6 Godsdienstvrijheid	5	Zedenmisdrijven	3
- van levensovertuiging	3	- scheiding kerk/staat	3	Mishandeling	8
- politieke voorkeur	2	Art.7 Persvrijheid	4	Moord	2
- ras	3	- meningsuiting	7		
- geslacht	9	Art.10 Privacy	4	Leerplichtwet	7
- geaardheid	5	Art.23 Onderwijsvrijheid	6	- kwalificatieplicht	2
- leeftijd	1				
- opleiding	1				
- huidskleur	1				

Verreweg het meest genoemd wordt artikel 1 van de Grondwet, om aan te geven dat gelijke behandeling in Nederland belangrijk is en discriminatie niet toegestaan. Daarbij wordt ook vaak benadrukt dat de inburgeraars zelf met discriminatie te maken kunnen krijgen, maar dat dit dus niet is toegestaan en ze recht hebben om er wat tegen te doen. Van de onderwerpen waarop niet gediscrimineerd mag worden, wordt 'geslacht' het vaakst genoemd⁴³. 'Geaardheid' wordt niet speciaal genoemd in de Grondwet, maar wel vijf keer aangehaald in de tekstboeken⁴⁴. Ook populair zijn wetten die godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en onderwijsvrijheid regelen. Dat allerlei vormen van mishandeling in Nederland verboden zijn en dat kinderen verplicht naar school moeten wordt ook regelmatig herhaald. Juist deze artikelen hebben te maken met de sociale problemen van criminaliteit en de oorzaken die in het integratiediscours worden genoemd voor gebrek aan cohesie, namelijk culturele diversiteit.

Vooraf niet-westerse immigranten die andere culturele opvattingen hebben dan 'Nederlandse normen en waarden' worden hier door selectief aanhalen van grondwetsartikelen dus geproblematiseerd (vgl. Schinkel en Van Houdt, 2010, p.707). Net als de selectie van wetten geeft ook het uitblijven van lessen in deliberativiteit en het ontwikkelen van democratische vaardigheden

⁴³ Koot, 2007, p.185; Bakker, 2008, p.38; p.70; Gathier, 2008, p.180; p.218; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.36; Westerneng en Louter, 2009, p.21; p.82; p.94

⁴⁴ Koot, 2007, p.185; Gathier, 2008, p.218; Westerneng en Louter, 2009, p.22; p.82; p.94

een aanwijzing van het burgerschap dat verwacht wordt: Er wordt weinig aandacht besteed aan hoe om te gaan met vrijheden en hoe te discussiëren in een democratische gemeenschap. In paragraaf 4.3.4 zullen we zien dat de vorm van overdracht van de formele wetten nog meer de morele aspecten ervan voor het burgerschap van de inburgeraars duidelijk maakt omdat ze vooral bestaat uit het eenzijdig aandragen van, niet-juridische, omgangsregels.

4.3.2 'Participatie' als non-participatie in de verzorgingsstaat

Het lesmateriaal is er vaak op gericht om de inburgeraar te helpen zich een weg te vinden in de Nederlandse samenleving. Dit zijn doorgaans beschrijvingen van hoe allerlei systemen en procedures werken in Nederland, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, met het zoeken van werk en bij het huren van een woning. Maar er worden in sommige boeken ook tips gegeven over wat handig, nuttig en goed is. Soms is dit om de inburgeraar te beschermen tegen bijvoorbeeld diefstal of voor hulp bij het zoeken van werk. In het boek 'Wegwijzer' is een speciaal hoofdstuk achterin opgenomen om de procedures bij verschillende instanties te herhalen (van der Toorn-Schutte, 2009).

Daarbij wordt genoemd dat een bepaalde houding verwacht wordt en noodzakelijk is om in Nederland met al haar procedures te kunnen krijgen wat je wilt. Wanneer je in Nederland woont, moet je veel procedures volgen, veel zelf regelen en veel zaken kosten geld. Je hebt vaak wel rechten, maar die moet je grotendeels zelf kennen en weten waar je terecht kunt. Uit de hoofdstukken over deze onderwerpen is een houding te destilleren die als goed wordt gezien. Uit vele voorbeelden over werk, wonen en zorg blijkt dat van inburgeraars wordt verwacht dat ze:

- een doel voor ogen hebben⁴⁵
- de procedures strikt volgen⁴⁶
- goed voorbereid en op de hoogte zijn⁴⁷
- zelf initiatief daartoe nemen⁴⁸
- afspraken maken en houden⁴⁹
- en zorgen dat ze bewijs kunnen leveren⁵⁰.

Hieruit straalt een houding van verantwoordelijkheid en initiatief. Deze houding hebben de inburgeraars nodig omdat ze anders bijvoorbeeld geen werk kunnen krijgen, geen huurtoeslag kunnen krijgen en geen aangifte kunnen doen. Voor jezelf kunnen zorgen is iets dat in Nederland als belangrijk gezien wordt. Hierin zien we de eerste eigenschap van goed burgerschap volgens Tonkens terug, namelijk zelfredzaamheid (Tonkens, 2008, p.8). Dit wordt zo voorgesteld dat veel systemen in Nederland zo werken dat je vooral jezelf benadeelt als je niet voor jezelf kunt zorgen, bijvoorbeeld: *"Je maakt het anderen erg moeilijk als je geen telefoonnummer kunt achterlaten, ook al is het niet verplicht"* (Bakker, 2008, p.118) en *"Als je iets wilt bereiken, moet je er ook wat voor doen"* (Koot, 2007, p.184), want *"In Nederland is het gewoon om hulp te vragen als je een probleem hebt"* (Westerneng en Louter, 2009, p.82). Je hebt veel rechten en mogelijkheden, maar je moet wel zelf

⁴⁵ Bijv. Koot, 2007, p.141; Gathier, 2008, p.156; p.158; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.85; Westerneng en Louter, 2009, p.9

⁴⁶ Bijv. Koot, 2007, p.95; p.106; p.153; Bakker, 2008, p.55; p.88; Gathier, 2008, p.96; p.107; p.112; p.114; p.115; p.131; p.162; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.64; p.91; Westerneng en Louter, 2009, p.55; p.78; p.80

⁴⁷ Bijv. Koot, 2007, p.157; Gathier, 2008, p.60; p.165; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.70; Westerneng en Louter, 2009, p.11; p.53

⁴⁸ Bijv. Koot, 2007, p.78; Bakker, 2008, p.66; Gathier, 2008, p.60; p.92; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.85; p.90; Westerneng en Louter, 2009, p.8; p.53

⁴⁹ Bijv. Koot, 2007, p.147; p.156; Gathier, 2008, p.56; p.60; p.109; p.119; Westerneng en Louter, 2009, p.53; p.82

⁵⁰ Bijv. Koot, 2007, p.106; p.142; Gathier, 2008, p.107; p.158; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.85; Westerneng en Louter, 2009, p.9; p.79; p.80

zorgen dat je daar ook achteraan gaat. Daarbij wordt benadrukt dat dit de norm is in Nederland en dat afwijken van die norm vervelende gevolgen heeft, namelijk dat je geen werk of huis vindt, of niet geholpen kunt worden in het ziekenhuis. Bovendien wordt er naar gestreefd om via moreel participatief burgerschap burgers buiten de verzorgingsstaat te houden. Er wordt een moreel appèl gedaan op burgers om geen gebruik te maken van de sociale arrangementen ook als dat formeel gezien mogelijk is. Door zelfredzaam, dat wil zeggen verantwoordelijk en initiatiefrijk, te zijn kunnen burgers dit bereiken.

4.3.3 Nederlandse identiteit als de norm voor goed burgerschap

Behalve aandacht voor de participatie in systemen en procedures in Nederland is er ook aandacht voor hoe Nederlanders zijn, doen en denken en welke identificatie van inburgeraars verwacht wordt.

Allereerst wordt genoemd dat Nederlanders niet allemaal hetzelfde zijn en verschillend doen en denken. *“In de open Nederlandse samenleving krijg je te maken met mensen die je niet kent; die verschillend denken en zich verschillend gedragen. Omdat mensen zo verschillend zijn en omdat Nederland zo’n druk land is, zijn er wetten, voorschriften, regels, verordeningen, reglementen, gedragscodes, fatsoensregels, beleefdheids- en omgangsvormen. Op deze afspraken berust de omgang tussen mensen.”* (Bakker, 2008, p.129). De Nederlandse samenleving wordt dus als ‘open’ voorgesteld, in die zin dat verschillen geaccepteerd zijn. Toch worden er veel regels genoemd om die verschillen binnen de perken te houden. Dit lijkt paradoxaal en we zullen zien dat die veronderstelde vrijheid die als kenmerkend aan de Nederlandse samenleving wordt genoemd, inderdaad wordt beperkt door de manier waarop ze in morele regels wordt uitgelegd. Bijvoorbeeld recht op gelijke behandeling en vrijheid van meningsuiting komen uitgebreid aan bod om aan te geven dat iedereen in Nederland dezelfde rechten en plichten heeft en inspraak mag hebben. In Nederland mag je je mening geven en wordt dit belangrijk gevonden⁵¹. Nederlanders zijn hierin erg direct en verwachten dat ook van anderen⁵². Zelf kiezen is iets wat erg belangrijk is in Nederland⁵³. Bijvoorbeeld het kiezen van je eigen kleding, partner en school is allemaal vrij. Dit zijn dus voorbeelden van zaken waar elk individu in de ‘open samenleving’ vrije keuze in heeft. Tegelijkertijd verwachten Nederlanders dit ook van anderen en blijkt dit uit ‘afspraken waarop de omgang tussen mensen berust’. Dit wordt expliciet gemaakt in *‘Nederland in zicht’*, waar, bijvoorbeeld in de hoofdstukken ‘persoonlijke levenssfeer’ en ‘verzekeren’ steeds gebruik wordt gemaakt van het werkwoord ‘kunnen’ om aan te geven hoe inburgeraars hiermee om kunnen gaan. Onder het kopje ‘vrijheid’ verandert dit paradoxaal genoeg naar ‘moeten’ (Bakker, 2008). Deze liberale houding wordt als universeel voorgesteld en de inburgeraar moet die ook zelf aannemen. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat het individu belangrijker dan familie is (Koot, 2007, p.182; Gathier, 2008, p.43; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.37) en *“Je behandelt mannen en vrouwen gelijk”* (Van der Toorn-Schutte, 2009, p.42). De keuze is hier verdwenen, want de invulling van de vrijheden is al bepaald en vastgelegd in Nederlandse gedragscodes, die het drukke, verschillende land moeten reguleren.

Er worden ook expliciet normatieve uitspraken gedaan die in twee categorieën zijn op te splitsen. Er wordt gezegd hoe inburgeraars zich ten eerste moeten gedragen volgens wetten en procedures en ten tweede naar normen, waarden, omgangsvormen en leefregels. Deze normatieve uitspraken leveren een vaak zeer gedetailleerde beschrijving op van de omgang zoals die in Nederland gebruikelijk is volgens de auteurs. Er wordt zelfs gezegd dat roken slecht voor je is en wat gezond leven inhoudt (Gathier, 2008, p.68) en dat je een e-mailadres goed moet intypen, omdat de mail anders niet aan komt (Koot, 2007, p.83). Dat mensen in de zomer met blote armen en benen door de stad lopen mag geen probleem zijn (Koot, 2007, p.56; p.187; Gathier, 2008, p.179;

⁵¹ Koot, 2007, p.117; p.141; p.143; Bakker, 2008, p.121; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.40; p.96; Westerneng en Louter, 2009, p.20

⁵² Koot, 2007, p.50; p.55; Bakker, 2008, p.129; Gathier, 2008, p.48; Westerneng en Louter, 2009, p.20

⁵³ Koot, 2007, p.52; p.56; p.182; Gathier, 2008, p.178; p.181; Westerneng en Louter, 2009, p.22; p.24

Westerneng en Louter, 2009, p.22) en er wordt zelfs bij vermeld dat dit niet betekent dat vrouwen contact zoeken van mannen (Gathier, 2008, p.179)! Doordat deze beschrijvingen zo gedetailleerd zijn en veel elementaire informatie bevatten lijken ze uit te gaan van een doelgroep die niet alleen weinig kennis heeft westerse waarden, maar ook in levensstijl en moderne technologie onderwezen moet worden voordat zij in staat is om in de Nederlandse samenleving te functioneren.

4.3.4 Hoe wordt burgerschap overgedragen?

De taal verandert vaak wanneer wordt beschreven hoe iedereen in Nederland doet, in een vorm die zegt wat de lezer moet doen. Bijvoorbeeld: *“Als Nederlanders bij familie of vrienden op bezoek gaan, maken ze ook een afspraak. Je kunt dan wel een beetje later komen. Maar als je veel later komt of je kunt niet komen, moet je even bellen.”* (Gathier, 2008, p.43). Ook wordt dan vaker de aantekening weggelaten dat het om specifiek Nederlands gedrag gaat en wordt het veralgemeniseerd, bijvoorbeeld: *“Mensen die elkaar niet zo goed kennen, geven elkaar een hand.”* (Gathier, 2008, p.45). Hiermee wordt aangegeven dat het iets is dat (alle) mensen doen. Er wordt een beeld gegeven van hoe de Nederlandse burger zich gedraagt en dit wordt zonder nuance voorgesteld als het gedrag dat ook de inburgeraar gaat (of: zou moeten) laten zien. Dit zien we ook terug in de formulering van de oefenvragen in ‘Wegwijzer’ (Van der Toorn-Schutte, 2009). Meestal wordt er een situatie geschetst, waarna de vraag volgt: *“Wat doet .. nu?”*. Varianten (*“Wat moet hij doen?”*, *“Wat kan hij het best doen?”*) komen ook voor. Hieruit blijkt dat wordt bedoeld: ‘Wat zou .. moeten doen volgens de in Nederland geldende regels en gewoonten?’.

Dat het hanteren van omgangsregels die in Nederland gebruikelijk zijn ook voor inburgeraars noodzakelijk is geldt niet allen in contact met autochtonen. Juist als het gaat om het belang van vrijheid worden zeer normatieve uitspraken gedaan die het privéleven sterk willen beïnvloeden. Meestal blijft het niet bij een beschrijving van hoe het er in Nederland doorgaans aan toe gaat, maar dit wordt aangevuld met aanwijzingen hoe de inburgeraar dit zelf dient te gebruiken, zoals: *“Je bent verantwoordelijk voor je eigen gedrag (...) niet voor dat van familie of bureu.”* (Koot, 2007, p.181); *“Je moet je eigen keuzes maken.”* (Gathier, 2008, p. 183), *“Partnerkeuze is een zaak van de kinderen zelf.”* (Bakker, 2008, p.43; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.42). Hierbij wordt geen nuancering meer gegeven en worden uitspraken algemeen gesteld, om aan te geven dat ze niet alleen voor autochtone Nederlanders gelden, maar ook voor de inburgeraar.

Deze stijl wordt gehanteerd wanneer het gaat over eigen verantwoordelijkheid, omgaan met vrijheden en bijvoorbeeld werk: *“Werk is belangrijk, want je kunt jezelf ontwikkelen en betekenis aan je leven geven. Dit kan zowel door betaald als onbetaald werk. Zo kun je bijdragen aan het functioneren van de samenleving.”* (Bakker, 2008, p.65). Wel of niet werken en/of bijdragen aan de samenleving is dus geen keuze voor de inburgeraar.

Voor sommige zaken worden redenen gegeven die Nederlanders gebruiken om het zo te doen. Dit gaat bijvoorbeeld over het lid worden van een club, het netjes houden van hun huis en het doen van aangifte (Bakker, 2008, p.73; Gathier, 2008, p.71; p.88; p.105; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.49). Ook vrijwilligerswerk wordt regelmatig ‘aangeprezen’ als nuttig werk waarbij je mensen leert kennen, de taal leert en ervaring opdoet (Gathier, 2008, p.71; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.86). Een kaart sturen bij familiegebeurtenissen wordt regelmatig aangemoedigd (Koot, 2007, p.46; Westerneng en Louter, 2009, p.24). Hiermee wordt dit gedrag van Nederlanders als goed voorbeeld gesteld voor inburgeraars, ook al is er geen formele of informele verplichting om het zo te doen.

Als voorbeeld van hoe dit is opgebouwd kunnen we onderwijs nemen. Ook over onderwijs en opvoeding wordt bepaald gedrag als voorbeeld gesteld. Ouders:

- volgen de normale gebruiken in het onderwijssysteem⁵⁴
- hebben actief contact met school⁵⁵
- en zijn betrokken bij de ontwikkeling van hun kinderen⁵⁶

Het eerste wordt doorgaans gesteld als de manier waarop (Nederlandse) ouders dat doen, het tweede als iets dat verwacht wordt van ouders en wat Nederlanders goed vinden en het laatste als iets dat goed en juist wordt genoemd, iets dat (alle) "*ouders zullen moeten doen*" (Bakker, 2008, p.74). Dit soort uitspraken, waarbij de inburgeraar direct wordt toegesproken om zijn of haar mening of gedrag te veranderen, raken de kern van wat er van hen aan burgerschap verwacht wordt. Ze moeten hun gedrag aanpassen aan Nederlandse omgangsvormen, liberale waarden accepteren en idealiter zelfs overnemen om te zorgen dat ze zichzelf kunnen redden in de Nederlandse samenleving. Voor dat laatste moeten ze werk hebben en weten hoe instanties werken en zelf initiatief nemen om iets van die instanties gedaan te krijgen.

4.4 Conclusie

Uit de analyse van lesmaterialen van het vak 'Kennis van de Nederlandse Samenleving' van de inburgeringscursus krijgen we een goed beeld van wat inburgeraars wordt voorgehouden als goed burgerschap. Uit de uitgebreide beschrijving van procedures in Nederland blijkt dat een zelfredzame houding in Nederland wordt verwacht, ook van immigranten. Hier niet aan voldoen wordt vooral voor de inburgeraar zelf nadelig geacht. Daarnaast wordt een bepaalde houding geschetst, bestaand uit 'westerse', liberale waarden van keuzevrijheid, respect voor anderen en wetten voor gelijke behandeling van bijvoorbeeld mannen en vrouwen, homo's en hetero's. Deze houding wordt niet alleen als toonaangevend in Nederland benoemd, maar ook als geldend voor de inburgeraars zelf. Zij moeten deze overnemen om in Nederland in te burgeren.

Doordat het sociale leven in Nederland als een complex stelsel van grotendeels impliciete gedragsregels wordt voorgesteld, wordt een kloof gecreëerd tussen de immigrant en de Nederlandse samenleving. Zonder de uitgebreide voorlichting kunnen zij niet functioneren. Bovendien wordt onder goed burgerschap het volgen van de regels verstaan. 'Meedoen' is dus ook het spel spelen volgens de regels, binnen de lijntjes blijven van wat juist en normaal wordt geacht.

Niet alleen wetten zijn er op deze manier ter disciplineren, maar omgangsregels ook. Keuzevrijheid wordt belangrijk geacht, maar tegelijkertijd wordt het maken van keuzes die 'normaal' zijn als enige optie weergegeven. Dit zien we in het lesmateriaal terug op plaatsen waar normatieve uitspraken worden gedaan zonder dat die beargumenteerd worden. Door een argumentatie weg te laten wordt het voorgesteld als iets dat iedereen weet, of dat gewoon zo werkt en dat daarom een reden overbodig zou zijn. Een mooie illustratie hiervan komt naar voren in het boek van Van der Toorn-Schutte. In het hoofdstuk 'Leefregels' staat onomwonden "*Deze regels gelden in Nederland:*" (Van der Toorn-Schutte, 2009, p.40). Vervolgens worden enkele grondwetten genoemd en uitgesplitst, waarbij de regel: "*Je laat mensen vrij in hun doen en denken*" wordt gevolgd door o.a. "*Je maakt een afspraak als je op bezoek wilt komen*" en "*Als je niet op tijd kunt komen moet je bellen*" (Ibid., p.41). Vrijlaten in doen en denken lijkt toch te conflicteren met het zonder ruimte voor discussie overbrengen van de andere regels. Hoewel het niet overal zo expliciet wordt gesteld als in dit geval is dit de algemene trend van redeneren.

Hoewel vrijheid van meningsuiting, geloof en vrij zijn in doen en laten door Nederlanders belangrijk wordt gevonden, is het de bedoeling dat immigranten o.a. die waarden overnemen en niet

⁵⁴ Koot, 2007, p.116; p.119; p.122; Bakker, 2008, p.89; Gathier, 2008, p.135; Westerneng en Louter, 2009, p.102

⁵⁵ Koot, 2007, p.122; Bakker, 2008, p.73; Gathier, 2008 p.138; Van der Toorn-Schutte, 2009, p.81; Westerneng en Louter, 2009, p.102; p.104

⁵⁶ Koot, 2007, p.122; Bakker, 2008, p.73; p.74; Westerneng en Louter, 2009, p.104

vrij zijn in hun eigen gedrag als dit in strijd is met dingen die zo normaal zijn, dat iedereen zich daaraan moet houden. Dit zijn 'dé omgangsregels van Nederland', die worden voorgesteld alsof iedereen ze kent en die dus door de overheid zonder problemen en zonder argumentatie kunnen worden overgedragen op immigranten. Aan sociale cohesie wordt uiteindelijk meer belang gehecht dan aan individuele vrijheid, hoewel dit laatste als belangrijk kenmerk van de Nederlandse samenleving wordt genoemd. Het is niet gewenst dat een deelnemer aan de samenleving géén vrijheid wenst, het geven van je mening wordt van je verwacht en als je geen belang hecht aan afspraken kun je niet meedoen aan de samenleving.

Pas wanneer inburgeraars Kennis van de Nederlandse Samenleving hebben opgedaan door middel van lessen van de overheid en zij zich het gedrag hebben eigen gemaakt kunnen zij 'meedoen in de samenleving'. Maar burgerschap is *"het einddoel van de integratie die begint met inburgeren en vervolgens een proces beslaat van vele jaren waarin school, werk en maatschappelijke activiteiten centraal staan"* (Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie, 2004, p.2). Pas als het ooit zo ver komt, dan kunnen ook immigranten als volwaardige burgers worden beschouwd.

5. Beeld van de Goede Burger in het Regulier Onderwijs

5.1 Actief burgerschap en sociale integratie

Om het beeld van de Nederlandse burger dat in de inburgeringscursus wordt gegeven te kunnen beoordelen willen we een vergelijking maken. Aangezien immigranten een selecte groep zijn rijst de vraag in hoeverre het beeld van burgerschap dat van hen verwacht wordt ook van de brede populatie wordt verwacht. Wordt er van alle Nederlandse burgers goed burgerschap verwacht? Hoe wordt dit overgebracht? Is dit beeld vergelijkbaar met dat wat in de inburgeringscursus naar voren komt? En als het verschilt, waarom dan? Op deze vragen proberen we in dit hoofdstuk een antwoord te krijgen door het reguliere onderwijs aan een onderzoek te onderwerpen.

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld luidt:

In hoeverre komt het beeld van de goede burger dat in de inburgeringscursus naar voren komt overeen met het beeld van 'de Nederlandse burger' dat wordt overgedragen aan de brede populatie?

5.2 Totstandkoming 'Actief burgerschap en sociale integratie'

Dat 'burgerschap' iets is dat in het onderwijs bijgebracht moet worden, is geen nieuw fenomeen. Zolang als democratieën bestaan hebben zij ook de neiging gehad hun onderdanen te vormen als burgers, bijvoorbeeld bij vakken als geschiedenis en maatschappijleer (Schissler en Soysal, 2005, p.2; Van Houdt en Schinkel, 2009, p.54). Dit wordt nu in Nederland aangevuld en uitgebreid door de expliciete introductie van 'actief burgerschap en sociale integratie'. De vraag is wat dit toevoegt aan het vroegere burgerschapsonderwijs en wat dit betekent voor het burgerschap dat verwacht wordt van leerlingen in het regulier onderwijs.

Onderwijs in burgerschap bestond in het Nederlands onderwijs voornamelijk uit democratisch burgerschap, feitelijke kennis van de instituties die daarbij horen en ontwikkeling van de vaardigheden die men nodig heeft om goed te kunnen functioneren in een democratie (Onderwijsraad, 2003, p.56). We zien bijvoorbeeld dat een thema als 'multiculturele samenleving' lang niet een verplicht onderdeel was van maatschappijleer, maar iets waar alleen in het keuzevak aandacht aan wordt besteed (Bijkerk, 2003). In Nederland ligt wel meer dan in andere Europese landen de nadruk op verbondenheid met de samenleving (Baumann and Sunier, 2004, p.32), interculturele communicatie (Sunier, 2004) en het belang van pluralisme (Schiffauer and Sunier, 2004, p.57). Identiteit is daarbij echter iets van het individu in plaats van de gemeenschap (Ibid.) en het gaat in Nederland ook vooral om het ontwikkelen van deliberatieve vaardigheden zoals het voeren van discussies en het tonen van respect en tolerantie voor elkaars mening (Sunier, 2004, p.238).

Het idee om burgerschap expliciet in te voeren in het onderwijs is al zeker een decennium oud. Op 29 november 2001 werd de motie van Barth c.s.⁵⁷ goedgekeurd, is: *"van mening dat de school een onmisbare rol vervult in het opvoeden van leerlingen tot burgerschap, de overdracht van normen en waarden en het versterken van sociale cohesie, (...) kennis van leerlingen over elkaars cultuur (...) [en] concreet te experimenteren met actief burgerschap"*. Deze onderdelen komen uiteindelijk ook terug in de definitieve Wet tekst, waarbij in 2006 in de Wet is opgenomen dat burgerschap wordt ingevoerd in het onderwijs: *"Het onderwijs: gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap*

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001 – 2002, 28000 VIII, nr. 59.

en sociale integratie, en is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.”⁵⁸ Kortom, de invulling van een vak als maatschappijleer was blijkbaar nog niet voldoende gericht op het burgerschap dat tegenwoordig verwacht wordt van leerlingen. Dit gebrek wordt vooral geconstateerd op het gebied van moreel burgerschap: actieve participatie, sociale integratie en kennismaken met verschillende culturen zijn aspecten die formeel gezien niet van burgers gevraagd worden en voornamelijk bij de dimensies participatie en identiteit te vinden zijn. Dit komt overeen met de conclusie dat vroeger burgerschapsonderwijs bij maatschappijleer zich vooral beperkte tot formeel burgerschap en morele vormen van democratisch burgerschap, in de zin van deliberativiteit. De vraag is dus of de uitbreiding van dit burgerschapsbegrip in het onderwijs ook een verdere moralisering tot gevolg heeft en of dit er voor zorgt dat een zelfde verregaande vorm van burgerschap wordt gevraagd als in de inburgeringscursus het geval is.

Een algemeen gehuldigd standpunt is dat er niet één juiste manier is om burgerschap in te vullen. Dit kan op vele manieren en de ene is niet beter dan de andere (ten Dam et al., 2010, p.7). Daarom wil de overheid de scholen hierin vrijlaten (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.2; SLO, 2006, p.27). Door de Onderwijsinspectie wordt zelfs in 2010 alleen nog maar gecontroleerd of er burgerschapsonderwijs plaatsvindt, niet of en hoe het inhoudelijk voldoet (Inspectie van het Onderwijs, 2011, p.41). Wel worden er door semi-overheidsinstellingen allerlei handreikingen gedaan van hoe het zou kunnen (Born et al., 2005; ten Dam et al., 2010; Eijsackers, 2003).

Door de Onderwijsinspectie is wel vastgesteld dat er in ieder geval aandacht wordt besteed aan: sociale competenties, openheid naar de samenleving en de diversiteit die daarin aanwezig is, basiswaarden en democratische rechtsstaat en de school als oefenplaats (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.8). De volgende ‘basiswaarden van de democratische rechtsstaat’ worden genoemd: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, afwijzen van onverdraagzaamheid, afwijzen van discriminatie (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.15; SLO, 2006, p.23). Deze waarden komen voort uit de Grondwet en de Universele verklaring voor de rechten van de mens en zouden nog voldoende ruimte moeten bieden voor eigen invulling door de scholing (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.16).

Omdat er geen examen ‘Burgerschap’ bestaat, is ook niet toetsbaar of er doelstellingen gehaald zijn en of leerlingen goed burgerschap hebben ontwikkeld. Er is inmiddels wel een ‘Handleiding Burgerschap Meten’ ontwikkeld (ten Dam et al., 2010), maar die is (nog) niet verplicht en de resultaten zijn voornamelijk bedoeld voor verder onderzoek (Ibid., p.5).

De introductie van ‘actief burgerschap en sociale integratie’ is dus niet een compleet nieuwe invulling van ‘burgerschap’ in het regulier onderwijs. Wel is het een bevestiging van een trend van moralisering die zich ook in het burgerschapsonderwijs afspeelt.

5.3 Analyse lesmaterialen

In de lesmaterialen wordt het belang van burgerschap gezocht in maatschappelijke problemen die zich voor zouden doen in Nederland. Problemen door onacceptabel gedrag van burgers worden genoemd: “Agressie en tekenen van radicalisering zijn aan de orde van de dag.” (Windrich en Offerhaus, 2008a, p.2) en “als iedereen gewoon zijn zin doet kan het knap vervelend worden. (...) Zulke toestanden wil niemand” (Hoogenboom, 2006, p.8). Maar ook een gebrek aan sociale cohesie is problematisch: “De Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door toenemende verscheidenheid.” (Born et al., 2005, p.5) en dit wordt als oorzaak gezien van de gesignaleerde gedragsproblemen. Via

⁵⁸ Wet van 9 december 2005, houdende opneming in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Staatsblad 2005, 678). De wet is op 1 februari 2006 in werking getreden (Staatsblad 2006, 36).

de media komen uitwassen in het gedrag van individuen naar buiten en mensen voelen zich onveilig. Deze problemen worden in verband gebracht met *“het gebrek aan sociale integratie en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid”* in de samenleving, dat hersteld moet worden (Ibid., p.23). Publieke uitingen van agressie en negatieve gevolgen van individualisme worden dus gezien als een gevolg van een grotere verscheidenheid in de Nederlandse samenleving en een gebrek aan integratie.

Om deze problemen aan te pakken en te voorkomen is het doel van deze lesmaterialen om burgerschap bij kinderen via het onderwijs te promoten. In navolging van de visie van de overheid wordt goed burgerschap gezien als een oplossing voor sociale problemen. Born et al. leggen uit wat burgerschap voor het onderwijs betekent: *“Burgerschap’ is bereidheid en vermogen deel uit te maken van de gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. ‘Sociale integratie’ is deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur.”* Ook ondermijning van radicalisering en ontsparing van leerlingen is een doel (Born et al., 2005, p.24). Burgerschap wordt dus als iets voorgesteld dat een oplossing moet zijn voor beleidsproblemen en iets dat buiten formele regels valt. Ook ‘betrokkenheid bij de Nederlandse cultuur’ wordt dus genoemd, waardoor de meest verregaande vorm van burgerschap (zie paragraaf 2.4) dus wordt nagestreefd.

5.3.1 De noodzaak van een democratische houding

Eén van de belangrijkste garanties voor goed burgerschap wordt gegeven door een democratische houding bij de kinderen te creëren (Middelburg, 2008, p.3). Deze paragraaf gaat in op wat onder die juiste houding moet worden verstaan.

Een enkele keer gebeurt dit door te wijzen op hoe het niet moet. Dat zien we bijvoorbeeld terug als het gaat over Geert Wilders: *“Benadrukken dat dit [de film ‘Fitna’ van Wilders] een eenmansactie is en dat hij er op uit is om zaken uit hun verband te trekken is zinvol.”* (Windrich en Offerhaus, 2008a, p.2). En bij een stuk tekst over boeken verbieden en verbranden in Nazi-Duitsland in 1933, staat een plaatje van Wilders en een imam, die allebei een boek willen verbieden en de tekst: *“Als je het niet met een bepaald boek eens bent, betekent dat niet dat iemand anders het niet mag lezen”* (Ibid., 2008b, p.9). Wie zulke dingen beweert, zoals Geert Wilders, mag zijn mening wel verkondigen volgens formele regels, maar volgens de morele regels van goed burgerschap niet. Er wordt hier dus niet alleen voorgeschreven welke informele regels er gelden in de samenleving, maar zelfs hoe men moet denken over bepaalde politieke standpunten. De LPF en PVV worden ook als enigen niet genoemd in een opsomming van bestaande politieke partijen (Van Mersbergen, 2006, p.25) en lijken dus als irrelevant te worden beschouwd, wellicht omdat ze geen goed burgerschap promoten.

Over het algemeen wordt dit niet zo negatief gesteld. De meeste auteurs hanteren een positievere insteek. Ze richten zich op hoe men wél goed met verschillen kan omgaan. Niet iedereen is hetzelfde maar dat is niet erg (Van Eck en Onvlee, 2008, p.37), want *“je mag verschillend zijn.”* (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.5). Dat verschillen gerespecteerd moeten worden, wordt vaak gezet tegenover pesten (Van Eck en Onvlee, 2008, pp.36-37) en discriminatie. *“Iemand die discrimineert doet dat vaak omdat hij zich meer of beter voelt dan een ander of een andere groep.”* (Ibid., p.65). Dit leidt tot vooroordelen, maar *“kijk je beter dan zie je dat gedachtes over mensen vaak niet kloppen.”* (Ibid., p.64). Mensen die goed hun best doen om hun kinderen aan de samenleving aan te passen, kunnen zich gekwetst voelen (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.12). In het boek *‘Verstand van Nederland’* zijn een paar kinderen van verschillende etnische achtergrond de hoofdrolspelers, die allemaal vriendjes zijn en bij elkaar thuis komen (van Mersbergen, 2006, p.10). Als het gaat over slavenhandel zegt een kind: *“Ik dacht dat alle mensen gelijk waren.”* (Ibid., p.8). Discriminatie en pesten worden dus als negatieve gevolgen van het niet accepteren van verschillen

genoemd. Het eerste artikel van de Grondwet komt hier sterk naar voren en daar wordt een burgerschapshouding aan verbonden die het leven naar de geest van dit wetsartikel mogelijk maakt. Blijkbaar is de formele jurisdictie niet duidelijk genoeg en moet dit met morele regels uitgebreid worden.

Behalve artikel 1 wordt ook artikel 7 van de Grondwet als zodanig besproken. Vrijheid van meningsuiting wordt gezien als iets dat waardevol is, maar waar ook moeilijk mee is om te gaan. De link met conflicten wordt snel gelegd. Bijvoorbeeld op internet wordt van alles gezegd. *“Op zich is dat natuurlijk fijn, want je mag zeggen en laten zien wat je wilt. Maar het is minder fijn als mensen elkaar uitschelden of beledigen”* (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.15). Vrijheid is dus positief, maar niet elke manier om met die vrijheid om te gaan. Daarom wordt telkens benadrukt dat het uiten van je mening volgens de wet wel mag, maar dat het niet altijd past bij goed burgerschap. Om op de juiste manier je mening te geven moet je goede redenen en argumenten hebben (Middelburg, 2008, p.17; van Mersbergen, 2006, p.36; Windrich en Offerhaus, 2008b, p.14). Het hebben van een mening wordt gerelativeerd: een mening hoeft niet waar te zijn (Ibid., p.9; Van Eck en Onvlee, 2008, p.59; p.75). Je moet vooral leren van andere meningen (Van Eck en Onvlee, p.58; p.85).

5.3.2 De actieve participatie van blijde burgers

Eén van de belangrijkste eigenschappen die een goed burger moet hebben is dat hij veel praat⁵⁹. Praten is handig om elkaar te begrijpen, om miscommunicatie en problematische gevolgen daarvan te voorkomen en voor je zelfvertrouwen. Het uiten van gevoelens door er over te praten is daarbij de basis en om twee redenen goed. Ten eerste voor je eigen zelfvertrouwen: *“Het is de moeite waard om over je gevoelens te praten. Anders wordt je ongelukkig. Er zijn altijd mensen die willen luisteren”* (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.3). Ook worden er drie manieren genoemd om nee te zeggen: agressief, onzeker en assertief. Daarbij heeft ‘assertief’ in het voorbeeld geen nadelen, maar de anderen wel (Van Eck en Onvlee, 2008, p.98). Ten tweede om geen ruzie te maken: *“Vaak is zeggen wat je dwarszit het verstandigste. Bespreek met de ander waarom je boos bent. Daarbij is het belangrijk dat je dat eerlijk doet en de ander niet zwartmaakt.”* (Ibid., p.55). We zien dus een zeer psychologische benadering in het burgerschapsonderwijs. De belangrijkste voorbereiding voor het goede burgerschap van de samenleving wordt gezocht in de ontwikkeling van een goede gevoelshuishouding. Dit heeft voornamelijk als doel om escalatie van conflicten te voorkomen.

Behalve dat een goed burger zelf praat, luistert hij ook naar wat een ander zegt. *“Met slaan houdt de communicatie op, dat heeft geen zin”* (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.18), dus zeggen waarom je boos bent, luisteren naar de ander en samen een oplossing bedenken is belangrijk om conflicten uit de weg te gaan (Van Eck en Onvlee, 2008, p.16; pp.28-31; p.39). Het gedrag van de goede burger bestaat er dus uit om situaties van onbegrip of negatieve gevoelens met praten op te lossen. Dit wordt als noodzakelijk gezien om met vrijheid van meningsuiting en culturele verschillen om te kunnen gaan.

We zien dus ook hier dat extra regels nodig worden geacht om de blijkbaar niet goed functionerende formele regelgeving te ondersteunen. Op een positieve manier communiceren met anderen is de kern van deze omgangsregels. Op deze manier kan men dus het best meedoen in de samenleving. Dat deze participatie überhaupt belangrijk is en een oplossing voor gebrekkige communicatie niet is om die communicatie met anderen in de samenleving uit de weg te gaan wordt ook duidelijk gemaakt.

In het boek *‘Verstand van Nederland’* is de houding van de kinderen over het algemeen ondernemend, enthousiast en bijdehand (Van Mersbergen, 2006). Maar alleen het hebben van deze houding is niet genoeg om een goed burger te zijn. In het boek worden meerdere projecten gedaan

⁵⁹ Zie bijv.: Windrich en Offerhaus, 2008b, p.14; p.15; p.18; van Mersbergen, 2006, p.16; van Eck en Onvlee, 2008, p.16; p.29; p.52; p.55; p.74; p.99

op school, in het buurthuis en in de wijk. Het meedoen aan deze projecten wordt als goed burgerschap aangemerkt. Bijvoorbeeld het opruimen van afval van de straat (Ibid., p.23; p.44), het planten van bloemen in de wijk (Ibid., p.24), het zelf maken van een boekje over politiek door de kinderen (Ibid., p.19) en stemmen, dat is meedoen aan de democratie, dat is ook burgerschap (Ibid., p.43). Het buurthuis is het centrum van veel van deze burgerschapsactiviteiten. Daar leert men de burens kennen door samen te eten met mensen van andere culturen en er gebeuren allerlei leuke dingen met de wijk (van Mersbergen, 2006, pp.11-15).

Burgerschap draait dus om wat iemand met de hierboven genoemde houding doet, het gaat om actief burgerschap. *“Bij burgerschap hoort geen suffe theorie”* (Hoogenboom, 2006, p.9) en het blijft niet bij kennis. Die kennis *“Stemt tot nadenken en motiveert hen om zelf een mening te vormen, die naar voren te brengen of tot actief burgerschap over te gaan.”* (Aartsen, 2008, p.3). Er moet actie gevoerd worden en men moet ‘wereldsupporter’ zijn, wat betekent dat men zich actief inzet voor mensen die elders in de wereld met problemen te maken hebben (Aartsen, 2008, p.4). Als burgers overleggen en meedenken en meedoen aan het ontwikkelen van een betere samenleving zijn dat dus burgerschapsactiviteiten. Het argument is dat deze manier van participatie beter werkt dan het van bovenaf opleggen en afdwingen van regels. Burgers voelen zich nu namelijk betrokken en gaan zelf hun best doen omdat ze achter de gemeenschappelijke doelen staan (Van Eck en Onvlee, 2008, pp.67-69).

Activiteiten tonen pas echt dat iemand goed burgerschap beheerst en deze vorm van burgerschap past bij de Nederlandse identiteit. *“Ons land was altijd in de eerste plaats een burgerlijke natie en is dat nog steeds. Een land met een moraal van hard werken en ‘gewoon doen’.* Maar ook van zich medeverantwoordelijk voelen voor de samenleving.” (Born et al., 2005, p.17). Hard werken en doen worden als typisch Nederlandse eigenschappen voorgesteld. Dat de eerdergenoemde juiste kennis en de juiste houding omgezet moet worden in juiste daden is zo dus niet meer dan normaal. Dat deze notie van hoe ons land ‘is’ niet strookt met de geconstateerde realiteit van gebrek aan sociale samenhang en politieke betrokkenheid, leidt niet tot de conclusie dat Nederland niet meer een land van hard werken en gewoon doen is. De conclusie is namelijk dat niet het ideale beeld aangepast dient te worden aan de realiteit, maar dat de realiteit aangepast moet worden aan het ideaal!

5.3.3 Culturele verschillen als een verrijking van de Nederlandse identiteit

We zien dus dat burgerschap verbonden wordt met eigenschappen die typisch Nederlands worden genoemd. In de inburgeringscursus zagen we al dat conformisme aan ‘de Nederlandse identiteit’ een belangrijk onderdeel van goed burgerschap is geworden. De vraag is of we dit nu ook terug zien in het regulier onderwijs.

Als eerste valt op dat men doorgaans niet zo negatief staat tegenover culturele verschillen. *“Gelukkig is iedereen anders.”* (Van Mersbergen, 2006, p.44), want nieuwe landgenoten *“verrijken de Nederlandse samenleving door hun gewoontes en tradities mee te brengen”* (Ibid., p.45) en *“maken ons land tot een kleurig geheel”* (Ibid., p.15). Behalve een uitgesproken positief standpunt ten opzichte van culturele verschillen, is er ook sprake van een relativerende houding: *“Na een tijd passen ze [migranten] zich meestal aan hun nieuwe wereld aan, maar soms houden ze heel lang vast aan hun eigen gewoontes. Sommige van die gewoontes worden zelfs overgenomen door de mensen van het land waar ze wonen. Zo veranderen de gewoontes in landen en culturen om ons heen eigenlijk voortdurend. Niets blijft altijd hetzelfde.”* (Van Eck en Onvlee, 2008, p.62). Er wordt dus een cultuurrelativistische houding gepresenteerd, waarbij de culturele invloed van immigratie niet als bedreigend wordt ervaren. Het beeld dat Westerse landen hebben van andere landen wordt bevooroordeeld en eenzijdig genoemd (Aartsen, 2008, p.11), waaruit blijkt dat ook een andere culturele kijk mogelijk is en goed kan zijn. Van eenzijdig aanprezen van ‘de Nederlandse cultuur’ is

dus totaal geen sprake, er wordt zelfs kritisch naar gekeken. Aanpassing aan een nationale cultuur wordt daarom ook helemaal niet relevant gevonden.

Over welke houding de goede burger moet hebben ten opzichte van culturele verschillen zijn de meningen wel wat verdeeld, maar in ieder geval wordt als ideaalbeeld geschetst dat mensen ondanks verschillen goed met elkaar moeten omgaan. Het is vooral belangrijk om andere culturen te begrijpen: *"Het is goed om elkaar beter te leren kennen, (...) wij grote mensen lopen elkaar gewoon voorbij. We praten bijna nooit met elkaar, wel over elkaar. Die gierige Hollanders hoor je dan of die fanatieke Turken of die slome Arubanen"* (van Mersbergen, 2006, p.16). Hier worden vooroordelen genoemd over andere groepen en het argument is dat die verdwijnen als die groepen met elkaar in gesprek gaan. Er zou geen verschil gemaakt moeten worden (Van Eck en Onvlee, 2008, p.43), want *"Samenwerken is veel leuker. De een kan dit en de ander kan dat."* (van Mersbergen, 2006, p.19). Dat mensen geloven in verschillende dingen en op verschillende manieren is niet erg. *"dat kan en mag allemaal"* (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.6). De koningin wordt genoemd als een samenbindende figuur in een samenleving vol verscheidenheid (van Mersbergen, 2006, p.4; Born et al., 2005, p.18). Het gebruik van het woord 'verscheidenheid' duidt op de kern van de gewenste houding: dat er verschillen bestaan is een neutraal feit, het is niet goed of slecht. De goede burger staat relativerend tegenover deze verschillen in de samenleving. Hij maakt er geen probleem van en idealiter komt de goede burger in contact met andere culturen om actief samen te leven en van elkaar te leren.

Ondanks dat culturele verschillen niet als problematisch worden gezien, wordt er wel gesproken over aanpassing van immigranten. Integratie betekent de taal spreken (van Mersbergen, 2006, p.11; p.45) en de aanpassing van verschillende culturen aan de Nederlandse samenleving (Ibid.). Ook die aanpassing wordt niet als mislukt of problematisch gezien, maar wordt gerelativeerd: *"De kinderen van migranten zijn gewoon Nederlander. Misschien met een eigen, bijzondere achtergrond, en met eigen gewoontes en gebruiken, maar tóch een Nederlander."* (Van Eck en Onvlee, 2008, p.63). Dat benadrukt moet worden dat kinderen van immigranten gewoon Nederlander zijn wijst er op dat dit blijkbaar niet vanzelfsprekend is, waarschijnlijk door het wijdverbreide integratiediscours dat ook kinderen van immigranten als immigranten ziet (Schinkel 2007a). Het is hier echter de insteek om met dit discours te breken en verschillende culturen onder de Nederlandse cultuur samen te brengen, maar de achtergrond van (im)migrantenkinderen wordt nog wel 'bijzonder' genoemd.

Burgerschap wordt dus niet echt als een cultureel probleem gedefinieerd en lijkt van iedereen te worden verwacht. Van burgerschap wordt namelijk gezegd: *"Met burgerschap bedoel ik dat de burgers meepraten en meedoen. Er is zoveel gemopper en gezeur. Maar wat doet men zelf? (...) De mensen moeten ook de handen uit de mouwen steken. Daar wordt niet alleen de buurt beter, maar de mensen zelf ook. Zo leren ze elkaar beter kennen. Ze gaan erbij horen en ze raken ingeburgerd."* (Van Mersbergen, 2006, p.23). Het doel van burgerschap is dus ingeburgerd raken en omdat er geen specifieke groep genoemd wordt lijkt het voor elke burger te gelden. Er worden voorwaarden gesteld waaraan alle burgers moeten voldoen om burgerschap te tonen. Maar door het gebruik van de termen 'ingeburgerd' en 'erbij horen' wordt er wel een link gelegd naar de inburgeringscursus en integratie in de samenleving, waarbij het de vraag is of het voor iedereen kan gelden. Als elke burger iets moet doen om 'erbij te horen', waarbij gaat men dan precies horen? Welke groep geldt als referentie? Als 'burgerschap' als instrument om te bepalen of je wel of niet bij de samenleving hoort gaat gelden voor iedereen, wordt het een doel op zich. Als er een samenleving is om bij te moeten horen, moet duidelijk gemaakt worden wie zich in die samenleving bevinden. Dit blijft onduidelijk.

Inburgering wordt hier dus wel als een doel gesteld dat pas in de toekomst bereikt wordt, nadat men zelf iets moet doen, namelijk 'handen uit de mouwen steken' en de buurt beter leren kennen.

5.3.4 Hoe wordt burgerschap overgedragen?

Bij kinderen moet al jong begonnen worden om hen de houding van een goede burger bij te brengen. Het burgerschapsonderwijs richt zich op het *“vormen van jonge mensen tot burgers van de samenleving”* (Ibid., p.6) en kan zo *“mogelijkheden bieden om met leerlingen te praten over het tegengaan van polarisatie, politieke en religieuze radicalisering, het belang van contact en gesprek en omgaan met woede en frustratie”* (Windrich en Offerhaus, 2008a, p.2). Jonge mensen zijn dus niet automatisch burgers van de samenleving, evenals mensen die polariseren, politiek of religieus radicaal zijn, of niet op een gewenste manier omgaan met woede en frustratie. Aan het onderwijs is de taak om te voorkomen dat de samenleving last krijgt met zulke niet-burgers. Leerlingen moeten bewust worden van de normen en waarden in de samenleving, en allerlei activiteiten en opdrachten doen die het besef van ‘goed met elkaar omgaan’ versterken⁶⁰. ‘Jonge burgers’ ervaren zo zelf wat actief burgerschap is en verwonderen en verbazen zich over de samenleving (Middelburg, 2008, p.2). *“Kenniss daarvan [van burgerschapsactiviteiten, Nederland, geschiedenis en verschillende culturen] bevordert immer de gemeenschappelijke identiteit.”*⁶¹ De school wordt dus een belangrijke plaats toegedicht om kinderen ‘voor te bereiden’ op het functioneren in de samenleving. Burgerschap is *“blijkbaar niet zo vanzelfsprekend meer als het altijd geweest is”* (Born et al., 2005, p.23) en moet dus (opnieuw) worden aangeleerd. Door kinderen kennis van en ervaring met activiteiten ‘in de samenleving’ te laten opdoen en hen een houding van goed burgerschap bij te brengen, kunnen maatschappelijke problemen in de toekomst voorkomen worden. Uit deze manier van denken blijkt ook dat de oorzaak van maatschappelijke gedragingen gezocht wordt in cultuur (Schinkel, 2008a, p.60). Het onderwijs, als belangrijke overdrager van cultuur, is dan dus een geschikte plek om maatschappelijke problemen te voorkomen.

De meeste auteurs hanteren een positievere insteek. Ze richten zich op hoe de scholieren goed met verschillen kunnen omgaan. Dit gebeurt vooral door verschillen te relativeren en bijvoorbeeld te stellen dat een mening niet altijd waar hoeft te zijn. Over meningsvorming op internet wordt bijvoorbeeld gezegd: *“Op zich is dat natuurlijk fijn, want je mag zeggen en laten zien wat je wilt. Maar het is minder fijn als mensen elkaar uitschelden of beledigen”* (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.15). Vrijheid wordt goed gevonden, maar hoe je daarmee omgaat is niet altijd goed. Zo wordt telkens benadrukt dat het uiten van je mening volgens de wet, formeel, wel mag, maar dat het niet altijd past bij goed, moreel, burgerschap.

Dat je kunt leren van kritiek en met praten probeert om conflicten op te lossen heeft ook te maken met een positieve insteek. Uit de lesmaterialen blijkt dat de personen die als voorbeeld fungeren, voornamelijk positief en enthousiast reageren. Ze slaan niet en maken geen ruzie, maar willen *“ruzies voorkomen en oplossen en zorgen dat de samenleving rechtvaardig is”* (Hoogenboom, 2006, p.8). Elkaar kwetsen of beledigen draagt niet bij aan prettig samenleven (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.3) en daarom krijgen de kinderen de opdracht om elkaar positieve aandacht te geven (Ibid., p.12). Negatief zijn *“gaat trouwens ook enorm vervelen. Tegenwoordig is het ook niet meer stoer om dat soort dingen te doen, omdat je er weinig mee bereikt. Informatie overbrengen waar anderen wat aan hebben, daar schiet je veel meer mee op.”* (Ibid., p.16). De schrijvers proberen hier de taal van jongeren over te nemen, maar het doel is duidelijk: een bepaalde functionele en positieve houding in sociale interactie is de enige juiste houding voor goede burgers en die zouden de scholieren dus moeten aannemen.

Van politici wordt ook gezegd dat ze hun best doen voor iedereen (Ibid., p.3; Middelburg, 2008, p.16) en door ouderen wordt voornamelijk positief gereageerd en uitgebreid meegewerkt aan de ideeën van de kinderen (van Mersbergen, 2006, p.19; p.20; p.25). De burgemeester en schooldirecteur komen zelfs langs bij een schoolproject over verkiezingen (Ibid., p.43).

⁶⁰ <http://www.leefstijl.nl/programmas/leefstijl-voor-primair-onderwijs/60-leefstijl-voor-primair-onderwijs.html>

⁶¹ http://www.schoolmaterialen.nl/contents/nl/d510_Ajodakt-Verstand-van-Nederland.html

Dat iedereen positief en enthousiast is, wordt als normaal beschouwd: “Logisch” (Hoogenboom, 2006, p.8), “iedereen wil toch op een prettige manier samen leven? Iedereen wil zich toch veilig voelen? Iedereen wil toch doen en laten wat hij zelf wil?” (Windrich en Offerhaus, 2008b, p.14). Het gewenste antwoord op deze vragen is bevestigend en geldt als legitimatie om negativiteit tegen te gaan en een actieve, enthousiaste houding voor sociale activiteiten voor te staan.

Door voorbeeldfiguren te gebruiken die positief en enthousiast zijn worden de scholieren dus opgeroepen om dit ook te worden. Bovendien wordt gebruik gemaakt van verwijzingen naar gevoel. Het is niet leuk, fijn en prettig om een bepaalde negatieve houding te hebben en daarom past het niet bij goed burgerschap. Ook worden verschillen en problemen gerelativeerd. Een open houding is belangrijk en verschillen mogen bestaan binnen een democratisch burgerschapsideaal. Die houding moet vertaald worden in gedrag dat de goede burger in het publieke leven toont in de omgang met andere burgers. Door enerzijds de scholieren vrij te laten in het zelf vormen van hun mening en hun gedrag, maar ze tegelijkertijd te vertellen dat ze dit dan ook bij anderen moeten doen, wordt er een zachte dwang uitgevoerd om ze een dergelijke burgerschapshouding over te brengen.

5.4 Conclusie

We hebben gezien dat burgerschap ook in het reguliere onderwijs een andere plek heeft gekregen met de invoering van ‘actief burgerschap en sociale integratie’. Via het lesmateriaal dat speciaal in dit kader is ontwikkeld wordt geprobeerd een voorbeeld van goed burgerschap te stellen voor alle schoolgaande kinderen in Nederland. Dit burgerschap gaat verder dan het deliberatieve burgerschap dat eerder in maatschappijleer naar voren kwam en geeft meer invulling aan de morele kant van burgerschap. Vooral op het gebied van participatie wordt nu meer verwacht van leerlingen en hoe men dient om te gaan met culturele diversiteit.

Allereerst zien we dat bij ‘actief burgerschap en sociale integratie’ de nadruk ligt op een houding die een goed burger moet hebben. Dit is een positieve houding, gericht op het oplossen van problemen door te praten, open richting anderen te zijn en sociale activiteiten te ontplooiën. De voorbeeldfiguren zijn vrijwel altijd optimistisch, enthousiast en ondernemend, maar nooit geïrriteerd, verveeld of moe. Praten is fijn en samen problemen oplossen ook. De legitimatie hiervoor is vooral een positief gevoel. Ergens over praten of discussiëren en het oplossen van problemen levert positieve gevoelens op, terwijl je gevoelens niet uiten, slaan en ruzie maken negatieve gevoelens tot gevolg hebben. Deze taal van positiviteit past wellicht in een pedagogisch of psychologisch discours, waarin benadrukt wordt dat het positief benaderen van kinderen beter werkt in het overbrengen van normen en waarden dan het benadrukken van dingen die niet mogen. In ieder geval leidt het er toe dat de houding van de goede burger is om situaties van onbegrip of negatieve gevoelens met praten op te lossen. Dit wordt als noodzakelijk gezien om met vrijheid van meningsuiting en culturele verschillen om te kunnen gaan.

Culturele verschillen zijn niet per se altijd positief, maar in ieder geval ook niet slecht. Culturele verschillen worden niet als impliciet problematisch gezien en culturele aanpassing komt bijna niet aan bod. Alleen de manier waarop er mee om wordt gegaan moet dus verbeterd worden door middel van de positieve, actieve houding die hierboven beschreven is. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen allochtonen en autochtonen of immigranten. Deze verschillen worden gerelativeerd. Alleen mensen die geen oplossingsgerichte houding hebben wordt slecht burgerschap verweten.

Zo wordt het accepteren van verschillen genormaliseerd. Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat iedereen prettig wil samenleven en wil kunnen doen en laten wat hij wil. Dit wordt als normaal verondersteld om vervolgens daaraan de conclusie te verbinden dat het accepteren van verschillende meningen en daar door middel van praten en beargumenteren samen uit komen een normale waarde is, die dus ook voor iedereen geldt. Verschillen moeten mogen bestaan, maar

wanneer iemand daar niet zo over denkt, wordt die mening via het burgerschapsdiscours toch buitengesloten. Ook al zijn deze standpunten niet in strijd met de officiële normen (de wet), toch zijn ze in strijd met officieuze waarden die algemeen geaccepteerd zouden zijn in Nederland en dragen ze niet bij aan 'de Nederlandse samenleving'.

Een soortgelijke paradox zien we in het beeld van de Nederlandse samenleving dat wordt geschetst, waarin een toename van verscheidenheid wordt gesignaleerd. Dit wordt in zichzelf niet problematisch geacht, maar de manier waarop daarmee wordt omgegaan door (sommige) burgers, wel. Dit wordt geschetst als een ontwikkeling van achteruitgang; vroeger was er wel goed burgerschap, maar nu is dat verminderd. Hoe die situatie vroeger was, komt niet aan de orde in de lesmaterialen en waarom veranderingen zijn opgetreden ook niet. Wellicht komt dit gebrek aan de juiste burgerschapshouding doordat ouders dit niet goed (meer) in de opvoeding bijbrengen (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.4). Vreemd genoeg wordt er verwezen naar deze burgerschapsattitude alsof die normaal was omdat iedereen het deed, maar nu, ondanks dat een groot deel hier blijkbaar niet (meer) aan voldoet, nog steeds normaal is. Het speciaal vermelden van het laatste is bijzonder en hiermee wordt een onderscheid gemaakt. Wat statistisch normaal was (in een situatie van de Nederlandse samenleving in het verleden) is nu statistisch niet meer normaal, maar normatief gezien nog wel! Dat de normatief normale situatie niet meer overeenstemt met de statistisch normale realiteit is een geldige reden voor de overheid om dit weer in evenwicht te brengen, volgens het burgerschapsdiscours. Hier is dus sprake van *nation-freezing*, waarbij een beeld van hoe Nederland is selectief uit de geschiedenis is gevormd en dit beeld als moreel uitgangspunt genomen wordt waarnaar de huidige samenleving zich moet vormen (Suvarierol, 2011).

De genoemde eisen die horen bij goed burgerschap gelden dus voor iedereen. Dat is ook de reden dat het een onderdeel is in het reguliere onderwijs zodat het elk Nederlands kind bereikt en zo de hele samenleving doortrokken wordt van dit goede burgerschap. Iedereen kan dus ook goed burger zijn van de Nederlandse samenleving en er worden geen groepen bij voorbaat uitgesloten. Immigranten hebben wellicht een achterstand omdat ze Nederlandse omgangsvormen en normen en waarden niet goed kennen, maar het wordt heel goed mogelijk geacht voor hen om deze te leren kennen en volwaardig burger in de Nederlandse samenleving te zijn. Behoud van culturele verschillen wordt daarbij niet als problematisch gezien, soms zelfs expliciet als positief. Het idee van goed burgerschap is ook dat het hoort bij de democratische rechtsstaat waarin iedereen zijn of haar mening mag geven en verschillen geaccepteerd worden.

Er wordt echter wel onderscheid gemaakt via het burgerschapsbegrip. Dit komt omdat burgerschap blijkt uit iemands daden. Iedereen heeft de mogelijkheid deze daden te laten zien, maar zonder dat iemand burgerschapsactiviteiten laat zien, heeft diegene geen recht van spreken over de samenleving. Er wordt namelijk gesteld dat het niet goed is dat er veel gemopperd en gezeurd wordt door mensen die zelf geen burgerschapsactiviteiten laten zien. Deze houding, maar voornamelijk het daar uit voortvloeiende uitblijven van activiteiten 'in de samenleving' wordt als kenmerk gezien van slecht burgerschap. Wat de gevolgen zijn voor iemand die slecht burgerschap laat zien, komt niet echt aan bod.

6. Conclusies

In de conclusie zullen we allereerst de resultaten van de analyse van de lesmaterialen van de inburgeringscursus en het reguliere onderwijs met elkaar vergelijken. We bespreken overeenkomsten en verschillen die uit de analyse naar voren komen. Daarbij letten we vooral op de inhoud en toon van de overdracht van burgerschap. Vervolgens maken we een terugkoppeling naar de theorie door deze resultaten theoretisch te interpreteren. Dit doen we door de indeling in formeel en moreel burgerschap en de dimensies van burgerschap te bespreken.

De onderzoeksvraag voor de conclusie luidt:

Hoe zijn verschillen tussen het beeld van 'de Nederlandse burger' in de inburgeringscursus en dat wat wordt overgedragen aan de brede populatie theoretisch te verklaren?

In 6.1 geven we een overzicht van de belangrijkste resultaten van de analyse waarbij overeenkomsten en verschillen tussen de beelden van burgerschap in de inburgeringscursus en het regulier onderwijs op een rij worden gezet. We bespreken deze wederom volgens de driedeling democratie, participatie en identiteit. Daarbij moet wel (weer) worden opgemerkt dat dit slechts ingedeeld wordt om het geheel in kleine stappen te verdelen, zodat verschillende dimensies van het beeld van burgerschap belicht worden. In feite vormen deze resultaten een doorgaande redenering, omdat de dimensies van burgerschap op elkaar doorwerken en samen een geheel vormen. Daarna komen we in 6.2 met theoretische implicaties van de geconstateerde verschillen en laten we in 6.3 zien wat ons onderzoek in samenvatting heeft opgeleverd en wat dit betekent voor de sociologie.

6.1 Belangrijkste resultaten

De eerste opmerking die we hier moeten maken is dat er een verschil is tussen de manier waarop over burgerschap wordt gesproken in de inburgeringscursus en in het regulier onderwijs. In de inburgeringscursus wordt voornamelijk gesproken over hoe Nederlanders zijn, 'hoe het hier gaat' of 'wat de inburgeraar het best kan doen', terwijl in het onderwijs meer expliciet wordt gesteld dat het om burgerschap gaat. Uiteraard is dit een reflectie van het verschil in doel en doelgroep. Immigranten wordt in de inburgeringscursus duidelijk gemaakt waaruit burgerschap specifiek in Nederland bestaat, terwijl de kinderen in het primair onderwijs doorgaans in Nederland zijn opgegroeid en dus bekend zijn met cultuur in Nederland. Maar wat betekent dit verschil in gebruikte terminologie?

Zoals we hebben gezien in literatuur en beleidsteksten, blijken deze termen wel vergelijkbaar en wordt het laten zien van 'typisch Nederlands gedrag' soms benoemd als goed burgerschap (Van Houdt et al., 2011; Suvarierol, 2011). Zijn Nederlands gedrag en goed burgerschap dan hetzelfde? Of is dit verschil een uiting van verschillen in de nadruk die wordt gelegd, bijvoorbeeld dat er in de inburgeringscursus meer nadruk is op aanpassing aan de cultuur en in het onderwijs meer op omgaan met verschillende culturen en op actieve participatie 'in' de samenleving? Hier komen we op terug in paragraaf 6.2.2 waar we zullen zien dat het verschillende doel waarvoor het burgerschapsbegrip gebruikt wordt in de inburgeringscursus en het onderwijs de verschillende benamingen zou kunnen verklaren.

6.1.1 Democratisch burgerschap

Burgerschap is niet een begrip met een eenduidige invulling. Ook in de beschrijving van democratisch burgerschap is er verschil tussen inburgering en onderwijs. Zoals Joppke noemt is het een universele vorm van westers liberalisme dat de normen en waarden bepaalt bij beiden (Joppke, 2007). Een neoliberale houding is in de inburgeringscursus inderdaad belangrijk en dit wordt vaak genoemd in combinatie met verwijzingen naar de Nederlandse wet of gebruiken. Bij regulier

onderwijs komt dit vooral naar voren in politieke betrokkenheid, maar ook culturele diversiteit en openheid en een deliberatieve houding gericht op onderhandelen, overleggen en samenwerken zijn belangrijk. Situaties van onbegrip of negatieve gevoelens moeten met praten opgelost worden. Dit is noodzakelijk om met 'verworvenheden' van de liberale democratie als vrijheid van meningsuiting en culturele verschillen om te gaan. Het onderwijs blijft dus zeker niet bij formeel burgerschap hangen als het gaat om democratie. Er wordt sterk de nadruk gelegd op het morele aspect van de deliberatieve houding. Bij de inburgeringscursus zien we ook dat een liberale houding ten opzichte van vrijheid van anderen en individuele verantwoordelijkheid aangeleerd wordt. Deze bestaat uit 'westerse', liberale waarden van keuzevrijheid, respect voor anderen en wetten voor gelijke behandeling van bijvoorbeeld mannen en vrouwen, homo's en hetero's etc. Deze houding wordt niet alleen als toonaangevend in Nederland benoemd, maar ook als geldend voor de inburgeraars zelf. Zij moeten deze overnemen om in Nederland in te burgeren. De uitleg van wat democratie inhoudt voor inburgeraars gaat dus ook verder op morele aspecten, maar geeft weinig aandacht aan een deliberatieve houding. Deze democratische principes worden in verband gebracht met Nederlandse omgangsregels, die de immigranten moeten overnemen. In het onderwijs wordt in tegenstelling tot de inburgeringscursus geen verdere invulling gegeven aan hoe dit vertaald wordt in omgangsregels, het blijft bij het aanleren van kennis van democratie en vaardigheden om een open houding te creëren. Hier komen we later op terug.

6.1.2 Burgerschap als participatie

Als het gaat om participatie in de samenleving wordt bij de inburgeringscursus voornamelijk zelfredzaamheid als belangrijke eigenschap genoemd. Dit betekent dat de inburgeraar de werking van instanties moet kennen en begrijpen en om succes te hebben moet zijn houding gestructureerd zijn en initiatiefrijk. In het regulier onderwijs komt zelfredzaamheid minder naar voren en als het genoemd wordt, is het minder toegespitst op maatschappelijk of economische zelfredzaamheid en meer op mentale weerbaarheid. Assertiviteit en openheid zijn noodzakelijk om zichzelf mentaal te redden.

Zowel bij de inburgeringscursus als in het reguliere onderwijs ligt de nadruk niet alleen op theorie maar ook, vooral, op de praktijk. Het verschil wordt gemaakt in de soort participatie die wordt verwacht. Bij de inburgeringscursus is dit veel meer participatie waarbij de immigrant zich de gedragingen van 'de Nederlandse cultuur' eigen maakt en eventuele conflicterende gedragingen van de eigen cultuur daarvoor aan de kant schuift. Doordat het sociale leven in Nederland als een complex stelsel van grotendeels impliciete gedragsregels wordt voorgesteld, wordt een kloof gecreëerd tussen de immigrant en de Nederlandse samenleving. Zonder de uitgebreide voorlichting kunnen zij niet functioneren. Bovendien wordt onder goed burgerschap het volgen van de regels verstaan. 'Meedoen' is dus ook het spel spelen volgens de regels, binnen de lijntjes blijven van wat juist en normaal wordt geacht (vgl. Schinkel, 2008a, p.57). In het onderwijs gaat het veel meer om participatie op het gebied van samenwerking met andere burgers voor gemeenschappelijke doelen.

6.1.3 Burgerschap als identiteit

Over het algemeen is er in het regulier onderwijs minder nadruk op aanpassing, of in ieder geval eenzijdige aanpassing van immigranten aan de Nederlandse cultuur. Door gematigd te zijn en in te leven in de ander moeten extremen verdwijnen zodat gematigde verschillen kunnen blijven bestaan, dit geldt voor elke scholier. In de inburgeringscursus wordt vrijwel constant een beschrijving gegeven van hoe verschillende situaties in Nederland bestaan en wat de inburgeraar moet weten om daar mee om te gaan en hoe hij het best kan handelen. Daarbij worden niet alleen wetten en procedures, maar ook omgangsregels, normen en waarden als voorbeeld gesteld voor de inburgeraars van hoe het hier in Nederland gaat. Vervolgens wordt hier vaak direct aan gekoppeld hoe de inburgeraar hierop moet reageren, en in veel gevallen hoe ze hieraan mee moet doen. De grote lijn in deze

materialen is dat de inburgeraar uitgelegd wordt hoe zij zich dienen te gedragen. Niet alleen wetten zijn er op deze manier ter disciplineren, maar omgangsregels ook. Hoewel vrijheid van meningsuiting, geloof en vrij zijn in doen en laten door Nederlanders belangrijk wordt gevonden, is het de bedoeling dat immigranten o.a. die waarden overnemen en niet vrij zijn in hun eigen gedrag als dit in strijd is met deze dingen, die zo normaal zijn dat iedereen zich daaraan moet houden. Dit zijn 'dé omgangsregels van Nederland', die worden voorgesteld alsof iedereen ze kent en die dus door de overheid zonder problemen en zonder argumentatie kunnen worden overgedragen op immigranten. Aan sociale cohesie wordt uiteindelijk meer belang gehecht dan aan individuele vrijheid, hoewel dit laatste als belangrijk kenmerk van de Nederlandse samenleving wordt genoemd. Meedoen wordt gedefinieerd naar het volgen van de formele en informele regels. Of iemand zich daadwerkelijk in de Nederlandse samenleving bevindt is niet relevant, als hij niet doet wat van hem verwacht mag worden als goed burger, positioneert hij zichzelf buiten de samenleving (Schinkel 2007a). Dit gebeurt op twee manieren. Ten eerste omdat immigranten onbekend zijn met een bepaalde cultuur, die zich uit in gedragsregels en gebruiken, en die als de Nederlandse cultuur wordt gezien. Je gedragen naar deze cultuur en er loyaal aan zijn is onderdeel van goed burgerschap en dit betekent dat vormen van burgerschap die niet uit die cultuur voortkomen bij voorbaat ongeschikt zijn. Draggers van andere culturen zijn dus per definitie ongeschikt als goed burger in Nederland te kunnen functioneren. Ten tweede is het hebben van goed burgerschap een startkwalificatie voor meedoen in de samenleving, maar tegelijkertijd is meedoen in de samenleving een belangrijk onderdeel van goed burgerschap. Door deze tegenstrijdigheid wordt dit burgerschap virtueel, zoals Schinkel (2009) betoogt.

Wat betreft het onderwijs wordt er een grote mate van relativering toegepast om verschillen te beschrijven. Of het gaat om kritiek, meningen, geloof of cultuur, het wordt allemaal gerelativeerd en er wordt gestimuleerd om op verschillen niet negatief of emotioneel te reageren, maar juist open, geïnteresseerd en tolerant. Samen oplossen en samenwerken en het zoeken naar gemeenschappelijk belang is de kern van deze boodschap, waarbij de liberale waarden de vormgevers zijn. In onderwijs wordt vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld meer gerelativeerd omdat het conflicten en sociale afstand kan veroorzaken.

In het onderwijs zien we dus kortom een opbouwende manier van communiceren en een actieve houding, die gepaard moet gaan met daden 'in de samenleving', waarvan acceptatie van en omgaan met verschillende culturen een van de voornaamste is. In de inburgeringscursus wordt vanuit formele regels een normatieve burgerschapshouding (die normaal was omdat iedereen het deed, maar nu, ondanks dat een groot deel hier niet meer aan voldoet, nog steeds normaal is) gedestilleerd, die bestaat uit omgangsregels voor allerlei praktische zaken en culturele uitingen waar loyaliteit aan moet worden betoond.

6.1.4 De toon van burgerschapslessen

De toon in de lesmaterialen is ook veel positiever in het regulier onderwijs, terwijl die in de inburgeringscursus wisselend is. Meestal wijzend op negatieve gevolgen die het 'niet meedoen' kunnen hebben voor de inburgeraar zelf, af en toe ook positief om aan te geven dat het functioneler is om in de Nederlandse samenleving mee te doen. De noodzaak om mee te doen wordt overigens niet expliciet dwingend gesteld, maar de toon is behulpzaam en subtiel. De aanpassing wordt niet als een wens van de Nederlandse samenleving benoemd, maar als een noodzaak voor de inburgeraar zelf. Vooral als het gaat om liberale westerse waarden en moderniteit moeten de inburgeraars geholpen worden om dit te begrijpen. Daarom wordt een veralgemeniseerd beeld van de Nederlandse samenleving als voorbeeld gesteld. Door normalisering van deze omgangsregels, normen en waarden wordt het maken van keuzes die afwijken van dit 'normale' gedrag meestal impliciet geproblematiseerd en wordt dit in verband gebracht met negatieve gevolgen voor de inburgeraar. Hierbij kunnen we denken aan de theorie van Bourdieu, dat via symbolisch geweld, wat

normalisering is, de dominante klasse de macht bezit om arbitraire gegevens als legitiem te laten erkennen (Bourdieu, 1994). In tegenstelling tot dit beeld van culturele aanpassing heerst in het regulier onderwijs juist de nadruk op het samen leven van burgers met verschillende culturele achtergronden. Op dit vlak vindt er een tegenstelling plaats tussen wat burgerschap inhoudt in de inburgeringscursus en in het regulier onderwijs.

6.2 Theoretische terugkoppeling

We kunnen concluderen dat een aantal door andere auteurs gesignaleerde ontwikkelingen ook in dit onderzoek bevestigd worden. We zien dat het begrip burgerschap in brede zin wordt gebruikt (Van Gunsteren, 2009; Van Houdt en Schinkel, 2009). Allerlei zaken die met het sociale, interactionele dagelijks leven te maken hebben komen aanbod. Privé zaken, de persoonlijke houding, gedrag en omgangsvormen worden zelfs veel belangrijker gevonden dan onderdelen van klassiek liberale burgerschap, zoals het hebben van rechten en plichten en het meedoen in het democratisch bestel. Bovendien wordt burgerschap moralistisch ingezet zowel in de inburgeringscursus als in het regulier onderwijs, namelijk om de burger aan te zetten zijn gedrag te veranderen zonder dat dit juridisch afdwingbaar is (Van Houdt en Schinkel, 2009).

De belangrijkste uitkomst is dus dat er verschil is in het burgerschap dat gevraagd wordt in de inburgeringscursus en in het regulier onderwijs. Immigranten worden dus anders benaderd dan de brede populatie. Er is wel een gemeenschappelijke kern, die er uit bestaat dat beide groepen voor zichzelf moeten zorgen en bij moeten dragen aan de samenleving en niet te afhankelijk zijn van de staat. Bovendien wordt er bij beiden benadrukt dat er gemeenschappelijke waarden zijn en die bestaan uit universele liberale waarden in combinatie met specifiekere Nederlandse gebruiksvormen. Daarbij ligt de nadruk in de inburgeringscursus meer op gedragingen die typisch Nederlands (zouden) zijn en in het regulier onderwijs op algemene waarden van respect, vrijheid en tolerantie. Verder is de inburgeringscursus directiever en meer gericht op culturele aanpassing aan een Nederlandse cultuur, terwijl in het regulier onderwijs vooral openheid en samenwerking tussen verschillende culturen in Nederland wordt nagestreefd.

Er is dus sprake van andere nuances in het beeld van hoe de goede burger zich dient te gedragen. We zullen nu een poging wagen dit verschil te verklaren. Daarvoor grijpen we terug op de eerdergenoemde mogelijke verklaringen die we in paragraaf 2.5 hebben genoemd. Enerzijds kan de introductie van burgerschapsonderwijs überhaupt een teken zijn van een beleid dat gericht is op disciplineren van alle burgers (paragraaf 6.2.1). Dat er verschillen zijn kan dan verklaard worden doordat de vrijheid van interpretatie van het beleid op microniveau niet gelijk is (paragraaf 6.2.2) of dat het beleid zich richt op verschillende doelen (paragraaf 6.2.3). Dan ontstaan er twee fasen van inburgering, of twee verschillende toegangswegen tot de samenleving, waar ook twee vormen van burgerschap bij horen. De eerste vorm is dan een basis van gemeenschappelijkheid die je verplicht moet hebben om de vrijheid in de gemeenschap aan te kunnen. Er is dan voor de leerlingen in zoverre dispensatie van integratie dat de eerste fase van een gemeenschappelijke basis wordt verondersteld (paragraaf 6.2.4). Maar in de tweede fase wordt alsnog, hoewel in een lichtere vorm, iedereen gedisciplineerd.

6.2.1 'Burgerschap' als disciplineren van allen

Michel Foucault beschrijft in zijn boek *'Discipline, toezicht en straf'* (1989) de verandering van het straffen van het lichaam in het straffen van de geest. Dit laatste gaat via de idee van morele verbetering en heropvoeding. Bovendien geeft hij aan dat dit straffen ook steeds meer werkt volgens een principe van toezicht en controle, waarbij mensen worden gedwongen om zich aan te passen aan het normale omdat ze niet weten of ze gecontroleerd worden. In deze zin kan de inburgeringscursus opgevat worden als een vorm van disciplineren omdat de inburgeraars niet alleen feiten, maar ook normen en waarden moet worden aangeleerd. Het toenemend belang van

burgerschap, ook in het onderwijs, lijkt zo te wijzen op een toenemend beleid richting disciplineren van allen. Argumenten voor het bestaan van deze ontwikkeling zien we ook terug bij Cohen, die beargumenteert dat ook *inclusion*, waarbij 'integratie in een open samenleving' voor afwijkende personen als oplossing wordt gezien, een vorm van controle inhoudt (Cohen, 1985). Wacquant (2006) construeert een neoliberale visie op armoede, waarbij de overheid hen die niet geschikt zijn om economisch bij te dragen, straft om hen in het gareel te houden. Deze argumenten worden min of meer gecombineerd door Schinkel en Van Houdt (2010) die repressief beleid constateren richting vooral laag opgeleide immigranten, onder andere via verplichte morele opvoeding.

Wanneer de invoering van burgerschap in het regulier onderwijs een uitbreiding is van de disciplineren van immigranten is het nog wel de vraag waarom er dan verschillen optreden in de vorm van burgerschap die we tegenkomen. Die verschillen zijn zelfs paradoxaal, want wat in het regulier onderwijs wordt geleerd (dat verschillende culturen naast elkaar moeten kunnen samenleven en je open moet staan voor andere meningen om er in overleg samen uit te komen), wordt in de inburgeringscursus niet in praktijk gebracht. Daar wordt namelijk wél een bepaalde culturele eenheid nagestreefd en wél een selectie van normen en waarden opgelegd. Een mogelijke verklaring voor deze discrepantie is dat het beleid wel hetzelfde is, maar niet op dezelfde manier wordt uitgewerkt en daarom in de praktijk verschilt.

6.2.2 *Institutionele verschillen?*

Een belangrijk verschil in de totstandkoming van het inburgeringsexamen en het onderdeel 'actief burgerschap en sociale integratie' in het onderwijs is de mate van betrokkenheid en sturing van de overheid. De inburgeringscursus is volledig ingesteld door de overheid en het examen is ook onder toezicht en na goedkeuring van het ministerie ontwikkeld. De overheid heeft zich ook duidelijk bemoeid met de inhoud er van. Bovendien wordt de verblijfsstatus van de immigranten eraan verbonden. In vergelijking hiermee is het invoeren van het onderdeel 'actief burgerschap en sociale integratie' in het reguliere onderwijs een stuk afstandelijker gegaan. Het is opgenomen in de Wet en toegelicht in de Memorie van Toelichting maar verdere richtlijnen zijn niet gegeven. Het toezichtkader van de Onderwijsinspectie hiervoor krijgt pas langzaam inhoudelijk vorm (Inspectie van het Onderwijs, 2011). De verschillende manier waarop burgerschap in onderwijs en inburgering geïntroduceerd wordt, is te verklaren doordat het onderwijs al een volledig ontwikkelde institutie was, waarbij bijvoorbeeld inmenging van de overheid in de manier van lesgeven niet gebruikelijk is (Barth, 2001)⁶². De inburgeringscursus daarentegen is nog jong en wordt pas vanaf 2007 in haar huidige vorm ontwikkeld. Dit verschil kan er toe geleid hebben dat de visie op burgerschap die de overheid hanteert bij de inburgeringscursus niet zo strikt wordt gevolgd in de praktijk van het onderwijs, zoals ook blijkt na introductie van het vak *Leren, Loopbaan en Burgerschap* op het MBO (Van der Capellen, 2009).

Van der Capellen ziet twee botsende beleidslijnen vanuit de overheid om burgerschap op het MBO te promoten, namelijk responsabilisering en paternalisme (Van der Capellen, 2009, p.17; vgl. Schinkel, 2009; Schinkel en Van Houdt, 2010). Ze concludeert dat ook problematisering van burgerschap bij mbo-studenten plaats moet vinden van de overheid. Dit paternalisme wordt echter niet geaccepteerd op meso- en microniveau en dus werkt het in de praktijk niet door vanwege '(deep) core beliefs' van de betrokken partijen. Hier zien we dat het onderwijs als verregaand ontwikkeld instituut te maken heeft met *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980). De beleidslijnen worden dan op uitvoerend niveau niet zo gebruikt als ze bedacht zijn door beleidsmakers, omdat de onderwijzers als *street-level bureaucrats* in hun contact met de leerlingen eigen routines op na houden. Doordat overheid eigen verantwoordelijkheid wil geven aan scholen blijven deze routines bestaan. Deze twee beleidslijnen conflicteren met als gevolg dat de morele vorm van burgerschap

⁶² Interview Integratie en Inburgering.

die de overheid wil overbrengen niet zo wordt aangeleerd aan de leerlingen. Daarom is de verwachting dat moralisering via burgerschap niet beklijft (Van der Capellen, 2009, p.18).

Er wordt op het microniveau van burgerschapsonderwijs wel gehoor gegeven aan de moralistische oproep van de overheid tot het overbrengen van goed burgerschap. De visie op culturele diversiteit die als onderdeel van dit burgerschap wordt overgebracht is echter totaal anders dan de visie van culturele aanpassing die in de inburgeringscursus naar voren komt. Mogelijk wordt de paternalistische visie van de overheid op burgerschap in het onderwijs dus niet één op één vertaald, omdat er op meso- en microniveau van het regulier onderwijs meer vrijheid is om zelf invulling te geven aan de inhoud en vorm.

Het is waarschijnlijk dat in de lespraktijk van de inburgeringscursus deze moralisering over wordt genomen. Hoewel onderzoek van Van Huis en De Regt er op lijkt te wijzen dat de moraliserende toon van de overheid door docenten van de inburgeringscursus genuanceerd wordt (Van Huis en De Regt, 2005), zijn de lesmaterialen voor de inburgeringscursus die gebruikt zijn allemaal geschreven door docenten vanuit de lespraktijk. Dit kan er op wijzen dat dezelfde toon in de lessen terugkomt. Bovendien heeft de overheid zich dus veel directer en veel inhoudelijker bemoeit met de totstandkoming van de inburgeringscursus en is er dus op het microniveau van de lespraktijk minder vrijheid van handelen.

Dit blijkt ook uit een verschil in aanpak die in de lesmaterialen wordt gehanteerd om goed burgerschap over te dragen. In de inburgeringscursus wordt gebruik gemaakt van een directe aanpak en in het onderwijs van een indirecte aanpak. Dit onderscheid gaat na of er respectievelijk normen en waarden aangeleerd worden of meer een houding om zelf normen en waarden te ontwikkelen (Schuitema, 2008, p.28). Het blijkt dat de vrijheid voor het zelf invullen van normen en waarden in het reguliere onderwijs belangrijk wordt gevonden, hoewel er bepaalde kaders gesteld worden, namelijk vreedzaam omgaan met verschillen en oplossen en voorkomen van problemen via directe communicatie. Ook mogen de normen en waarden niet in strijd zijn met de verwezenlijking van een gemeenschap, wat betekent dat anderen geen overlast ervaren, maar dat men zich idealiter juist inspant om medeburgers te leren kennen en de buurt en de stad vooruit te helpen door bij te dragen aan gemeenschappelijke belangen. Hiervoor moet men niet afhankelijk naar de overheid te kijken, maar de overheid wil goede burgerschapsinitiatieven wel graag ondersteunen.

Vooralsnog valt te bezien of het dwingende, assimilationistisch gebruik van burgerschap zoals we dat bij inburgering zien ook in het regulier onderwijs gestalte krijgt. In de inburgeringscursus wordt een harde eis gesteld voor halen van het examen, terwijl bij het onderwijs (nog) niet meer dan een verplichting tot een visie op burgerschap bestaat. Dit niveau van burgerschapsonderwijs is vergelijkbaar met het de inburgeringscursus rond 1998 toen er alleen een verplichting was om deze te volgen, maar nog geen examen. Daarna is het alleen maar strenger geworden. Inmiddels moet de immigrant ook zelf de inburgeringscursus regelen en betalen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011), waar in het reguliere onderwijs natuurlijk geen sprake van is. Als ontwikkelingen zoals 'Burgerschap Meten'⁶³ doorgang vinden lijkt het wel die kant op te gaan dat moreel burgerschap als strenge toelating gaat functioneren voor de samenleving, ook in het onderwijs. Bovengenoemde theorie zou hiervoor een verklaring kunnen bieden. De paternalistische overheid gaat zich dan meer bemoeien met burgerschapsonderwijs en wil dan ook meer een culturalistische burgerschapsvisie daarin terugzien. Als het wantrouwen in de juiste ontwikkeling van burgerschap bij kinderen wordt versterkt omdat zij nog niet als volwaardige deelnemers aan de samenleving gezien worden en dit wel van hen verwacht mag worden om de samenleving een veilige plaats van 'perfecte burgers' te laten blijven.

⁶³ "Met het meetinstrument Burgerschap kunnen de burgerschapscompetenties en het burgerschapsgedrag van uw leerlingen op school systematisch in kaart worden gebracht en gevolgd." (ten Dam et al., 2010, p.5).

Een redenering die in combinatie met bovenstaande, maar ook los er van, een verklaring kan bieden voor de genoemde verschillen in culturele visie van de inburgeringscursus en het regulier onderwijs is dat 'burgerschap' als beleidsinstrument begrepen kan worden om specifieke sociale problemen op te lossen, waardoor eigenschappen van goed burgerschap elk een specifiek beleidsdoel hebben (Tonkens, 2008, pp.5-12). Zo zouden problemen van sociale uitsluiting en afzijdigheid van burgers bijvoorbeeld moeten worden opgevangen door burgers zelfredzaam en verantwoordelijk te laten zijn. De overheid constateert dat de verzorgingsstaat burgers klagend en passief heeft gemaakt en vind dit geen goede houding. Gevolg is dat de zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid als moreel aspect aan burgerschap wordt verbonden om deze problemen tegen te gaan. Op een zelfde manier werkt dit bij deliberativiteit als oplossing voor gebrekkige burgerschapsparticipatie. Ook wordt identificatie met de Nederlandse cultuur als oplossing gezien voor een geconstateerd gebrek aan sociale samenhang. Het idee is dus dat de overheid 'burgerschap' een invulling geeft naar gelang het een oplossing biedt voor de verwezenlijking van beleidsdoelen. Omdat zij bij de ene groep andere problemen denkt te moeten aanpakken dan bij de andere groep, verschillen de burgerschapsbeelden in het burgerschapsonderwijs en de inburgeringscursus. Dit zou betekenen dat gebrek aan sociale samenhang dan vooral de immigranten aangerekend, want we zien de nadruk op identificatie met de Nederlandse cultuur vooral terug in de inburgeringscursus. Dat geldt ook voor sociale uitsluiting en afzijdigheid, vooral op economisch vlak, terwijl burgerschapsparticipatie met name van leerlingen in het regulier onderwijs wordt gevraagd.

Het is niet goed mogelijk om deze verklaringen te bewijzen aan de hand van deze scriptie. Daarvoor zou beter moeten worden nagegaan in hoeverre beleid op het gebied van onderwijs en integratie overeenkomt als het gaat om burgerschap en of er inderdaad verschillende doelen worden gesteld. Voor de eerste verklaring moet bovendien onderzocht worden hoe de Onderwijsinspectie en scholen en docenten met dit beleid omgaan. Wat wij hebben geconstateerd is in ieder geval een indeling in twee vergelijkbare, maar niet gelijke, vormen van burgerschap die gebruikt worden om integratie in de samenleving te bereiken via verschillende wegen. We zullen nu in de komende paragraaf bespreken of dit betekent dat het idee dat dispensatie van integratie aan autochtonen verleend wordt, niet meer courant is.

6.2.3 *Dispensatie van integratie*

Laten we nog even kort terughalen wat de kern van de theorie van Schinkel over de dispensatie van integratie van autochtonen betreft. Schinkel stelt dat de moralisering van integratie via burgerschap verloopt (Schinkel, 2009, p.51). Door goed burgerschap als bewijs van echt lidmaatschap van de samenleving te zien, worden groepen buiten de samenleving geplaatst (Schinkel, 2007a, p.158; Schinkel, 2009, p.52). Integratie en burgerschap wordt vervolgens vooral via culturele factoren 'gemeten'. Pas als een immigrant op verschillende terreinen overeenkomsten met 'autochtonen' laat zien, is er sprake van integratie (Schinkel, 2007a, pp.141-143). Participatie en 'meedoen' worden als belangrijkste kenmerken van goed burgerschap gezien en deze begrippen worden selectief toegepast op gewenst gedrag (Ibid., p.160). Hierbij wordt een mismatch tussen migranten en 'autochtonen' op verschillende terreinen (bijvoorbeeld sociaaleconomische ongelijkheid) eenzijdig de migranten aangerekend (Ibid., p.164). Ook kinderen van migranten wordt dit aangerekend omdat ook bij hen integratie een issue is (Schinkel, 2008a), terwijl aan autochtonen dispensatie van integratie wordt verleend (Schinkel, 2007b, p.76), omdat zij niet op hun integratie bevraagd worden. Overigens geldt die positionering buiten de samenleving niet alleen voor allochtonen, maar voor iedereen die afwijkt (Ibid., p.77). De vraag is nu dan ook of we de interesse in het burgerschap van kinderen in het primair onderwijs en de basisvorming van het voortgezet onderwijs moeten begrijpen als een plaatsing buiten de samenleving. Immers, hun burgerschap (dat gelijkstaat aan integratie) wordt ook bevraagd. Betekent dit dan dat dispensatie van integratie niet meer voor hen geldt? Is er nog onderscheid tussen 'n-de generatie migranten' en kinderen van autochtonen als het gaat om hun positie ten opzichte van de samenleving?

We zien in het lesmateriaal van de inburgeringscursus terug dat informatie over normen, waarden en omgangsvormen als essentieel wordt gezien voor de inburgeraar om te functioneren in de Nederlandse samenleving. Kennis van en handelen naar dit complexe stelsel van grotendeels impliciete regels is noodzakelijk voor burgerschap, aangezien burgerschap draait om 'meedoen'. Daarmee wordt bedoeld: meedoen volgens de spelregels en binnen de grenzen van wat 'normaal' is in Nederland (Schinkel, 2008a, p.57). Dat het kennen van normen, waarden en omgangsvormen een belangrijk onderdeel van inburgering moet zijn, komt naar voren uit een enquête onder de burgers (EURO RSCG Bikker, 2005). Wat hieronder verstaan mag worden, wordt met 'gezond verstand' en 'experts uit het veld' bepaald⁶⁴. In de lesmaterialen wordt in ieder geval benadrukt dat het hierbij bijvoorbeeld gaat om regelzaken rond huur, zorg en onderwijs, maar ook het waarschuwen van de bureaus als er een feestje is en het uitleggen welke normen en waarden in Nederland belangrijk zijn en waarom. Hierbij wordt altijd de vertaalslag gemaakt naar hoe inburgeraars hiermee om kunnen (/moeten) gaan. Deze kennis en dit gedrag worden zo een drempel "*om te kunnen functioneren in de samenleving*" (Ministerie van VROM, 2007, p.3). Iemand die zich niet de kennis en eigenschappen van een goed burger heeft aangewend, dekwalficeert zichzelf als burger en doet in feite niet mee in de 'samenleving' (Schinkel, 2008b). Dit gebeurt langs een culturele scheidslijn, waarbij problemen die worden geformuleerd als gebrek aan 'actief burgerschap' vooral gezocht worden bij niet-westerse migranten (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.707). Zo wordt burgerschap virtueel voor individuen die zich cultureel niet aangepast hebben aan Nederlandse normen en waarden.

In de inburgeringscursus wordt goed burgerschap dus gelijkgeschakeld met Nederlands burgerschap. Goed burgerschap wordt gebruikt om de natie in stand te houden en wordt dus gelijkgesteld aan Nederlands burgerschap (Van Houdt et al., 2011) ook al is niet alles typisch Nederlands maar universeel aldus Joppke (2008). Deze gelijkschakeling blijkt voor het onderwijs niet op te gaan. Nederlands burgerschap wordt daar juist eerder ingeschakeld als het samenleven van verschillende culturen in een natie waarin goed burgerschap (in universele, liberale zin) het doel is voor alle culturen en etnische achtergronden.

Van inburgeraars wordt dus integratie via goed burgerschap verwacht. Door burgerschap moralistisch in te kleuren met Nederlandse culturele waarden en omgangsvormen wordt hun lidmaatschap van de samenleving betwijfeld. Als we er vanuit gaan dat deze twijfel over lidmaatschap van de samenleving niet voor autochtonen geldt, maar alleen voor allochtonen en dus ook de nakomelingen van migranten (zogenaamde n-de generatie migranten), moeten we in het burgerschapsonderwijs daar een aanwijzing voor terug vinden. Deze leerlingen zijn immers zowel jonge 'autochtonen' en jonge 'allochtonen'⁶⁵. Die laatsten zouden nog steeds moeten 'integreren' en wel omdat hen een andere cultureel wordt verweten en zij moeten 'migreren' naar de Nederlandse cultuur (Schinkel, 2007a, p.158). Dit zou dan in het lesmateriaal gereflecteerd zijn.

De noodzaak om burgerschap ook in het regulier onderwijs te introduceren is er voor de overheid wel (Onderwijsraad, 2003, p.9; Inspectie van het Onderwijs, 2006, p.4). Een bepaalde houding van goed burgerschap wordt gemist in de Nederlandse samenleving, die er vroeger wel (van nature) zou zijn geweest en nu via burgerschapsonderwijs opnieuw overgebracht moet worden. Dit zou in overeenstemming kunnen zijn met de theorie van 'dispensatie van integratie' als de schuld van het 'verdwijnen' van deze burgerschapsattitude immigranten wordt aangerekend en vervolgens het burgerschapsonderwijs speciaal op hen gericht zou zijn om hen zo westerse, liberale waarden aan te leren. Hiervoor blijken echter geen aanwijzingen te vinden in de lesmaterialen. Daarin wordt expliciet nadruk gelegd op het idee dat culturele verschillen mogen bestaan en zelfs positief kunnen zijn,

⁶⁴ Interview Integratie en Inburgering; Interview Bureau ICE.

⁶⁵ Voor n-de generatie migranten wordt regelmatig de term 'allochtonen' gebruikt, hoewel ze in feite autochtoon zijn, namelijk 'van deze grond' en geboren in Nederland. Zie: Schinkel, 2007a, p.173.

terwijl ook verdere invulling van cultuur zelden naar voren komt. Een beeld van 'de Nederlandse cultuur', die zou moeten worden overgenomen, zoals in de inburgeringscursus, zien we dan ook niet terug in het regulier onderwijs. Hoewel specifiek benadrukt wordt dat ook jongeren van allochtone afkomst echt Nederlander zijn (Van Eck en Onvlee, 2008, p.63) en dit dus blijkbaar niet een vanzelfsprekende realiteit is, wordt het ideaalbeeld wel geschetst van Nederlanders van verschillende etnische herkomst die hun eigen cultuur behouden, maar elkaar respecteren en gelukkig samen leven. Verder worden (im)migrantenjongeren niet anders aangesproken dan 'autochtonen', maar worden ze als één groep benaderd. Veel interesse voor immigratie is er sowieso niet in dit burgerschapsonderwijs en de oorzaak voor sociale problemen worden niet eenzijdig toegeschreven aan mensen met een 'andere' cultuur, maar naar de manier van omgaan met verschillen, waarin van alle culturen aanpassing wordt verwacht. Ook de zogenaamde 'n-de generatie allochtonen' wordt dus in het onderwijs op een zelfde manier benaderd als autochtone kinderen. Als er terreinen als veiligheid en sociaal beleid (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.709) sprake is van meer noodzaak tot integratie van deze groep of dit in het integratiediscours naar voren komt, heeft dit dus in ieder geval geen invloed op burgerschapslessen in het reguliere onderwijs.

Eerder zouden we kunnen concluderen dat ook autochtone kinderen door introductie van het burgerschapsonderwijs geen dispensatie van integratie meer verkrijgen. Hun burgerschap wordt immers niet meer als automatisch juist gezien. Hoewel er niet wordt gevraagd van kinderen om hun cultuur thuis te laten of aan te passen aan een algemene Nederlandse cultuur, omdat er relatieve vrijheid wordt gegund in het ontwikkelen en nadenken over een culturele identiteit, wordt van hen wel een bepaalde vorm van burgerschap verwacht. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen autochtonen en allochtonen, maar wel tussen een bepaalde positieve houding van openheid, vrijheid, tolerantie en actieve inzet voor gemeenschappelijke doelen en een negatieve houding van problematiseren van verschillen en individualisme. Desinteresse in de samenleving en gemeenschappelijke doelen worden niet onder goed burgerschap geschaard, net als negatieve reacties op culturele verschillen en gebrek aan tolerantie. Omdat eraan wordt getwijfeld of kinderen wel deze juiste houding van goed burgerschap ontwikkelen worden ze daarom nog buiten de samenleving geplaatst totdat hen dit alles hopelijk goed en wel is aangeleerd. Dit gaat allemaal niet zo streng en verplichtend als bij inburgering, maar toch grijpt de overheid alvast in om hun burgerschap niet aan het toeval over te laten. Ze moeten net als immigranten nog voorbereid worden op de samenleving. Ze bevinden zich weliswaar niet in de 'buitenste duisternis' zoals immigranten, maar dan toch wel in een soort 'vagevuur', waarin het nog afwachten is of de toegang tot de 'hemelse' samenleving voor hen wel mogelijk is.

Het lijkt er dus op dat een andere visie op de oorzaak van sociale problemen ten grondslag ligt aan het grootste verschil dat we zien tussen burgerschap in de inburgeringscursus en het regulier onderwijs. De inburgeringscursus focust op culturele verschillen die moeten worden overwonnen door inburgeraars via het aanleren en (deels) overnemen van 'Nederlandse' omgangsregels, normen en waarden. De verwachting is dus een aanpassing aan de Nederlandse cultuur (Schinkel, 2007a, p.148), omdat dit een neutrale, normale cultuur zou zijn, die niet etnisch is (Ibid., p.173). Hierbij gaat men er van uit dat de nationale identiteit 'normaal' en 'natuurlijk' is (Billig, 1995), en dat andere culturen voor Nederland minder relevant zijn. Cultuur wordt zo van doorslaggevend belang om te functioneren in de staat. Dit past bij theorieën die een 'restrictive turn' beschrijven in het inburgeringsbeleid, waardoor er meer nadruk wordt gelegd op cultuur als voorwaarde voor lidmaatschap van de samenleving (Joppke, 2007; Van Oers, 2008; Van Houdt et al., 2011). In het onderwijs worden culturele verschillen op zich niet geproblematiseerd, maar vooral de manier waarop er met die verschillen wordt om gegaan. Dit zorgt er voor dat er niet één lijn wordt getrokken tussen autochtonen en allochtonen, of tussen Nederlanders en immigranten, maar dat in beide 'kampen' diegenen van slecht burgerschap worden beticht die niet open staan voor andere culturen en niet samen proberen tot een oplossing te komen.

6.2.4 De paradox van de verplichte route naar een vrije samenleving

Een verklaring voor dit verschil in voorbereiding op de samenleving van immigranten en jongeren kan zijn de door Schinkel en Van Houdt (2010) gesignaleerde ontwikkeling in het Nederlandse overheidsbeleid, waarbij een neoliberale visie op individuele prestatie van de immigrant gecombineerd wordt met een communitaristisch doel van lidmaatschap van de traditionele gemeenschap. De paradox van die gemeenschap is dat die zichzelf als traditioneel en liberaal tegelijk ziet (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.700). Het burgerschapsideaal dat de inburgeraar wordt voorgehouden is die van een burger die vrij is te kiezen. Keuzes die echter in strijd zijn met de Nederlandse normen, waarden en omgangsvormen worden als niet relevant beschouwd in Nederland en vallen niet binnen de grenzen van de vrijheid (vgl. Joppke, 2008). Nederlanders hebben volgens Vuijsje al decennialang de neiging zich in het publieke domein te conformeren (Vuijsje, 1997, pp. 184-189). Wellicht wordt het gebrek aan aanpassing van immigranten daarom problematisch gevonden, omdat conformisme leidde tot het voorkomen van conflicten. Volgens James Kennedy is het idee dat de eigen waarden zo goed zijn dat ze als voorbeeld dienen voor anderen een vorm van zelfvertrouwen dat ontwikkeld wordt bij landen die zichzelf als moreel gidsland zien (Kennedy, 2006, p.109). Liberale waarden worden zo op illiberale wijze ingezet voor nationale doeleinden (Laegaard, 2007; Joppke, 2008, p.541). Volgens de huidige burgerschapsretoriek is het geen probleem om onvrijheid in te zetten om vrijheid te garanderen. Alleen goed burgerschap is echte vrijheid en dat mag afgedwongen worden via de informele dwang van het moreel burgerschap.

Op deze manier wordt een verschillend beleid gehanteerd richting immigranten en autochtonen. Schinkel en Van Houdt noemen dit voor de eerste groep *repressive responsabilization*, en voor autochtonen *facilitative responsabilization*. Via het eerste moet verantwoordelijkheid worden afgedwongen bij etnische minderheden om ze tot integratie over te laten gaan en worden daarvoor allerlei beleidsprogramma's ingezet die weinig eigen initiatief en veel dwang gebruiken. Via de tweede manier ondersteunt de overheid autochtonen, bij wie eigen verantwoordelijkheid al mogelijk wordt geacht, door juist eigen initiatief te stimuleren (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.708). Of deze nadruk op de individuele verantwoordelijkheid van de liberale burgers die al wel tot de Nederlandse samenleving horen een verklaring kan bieden voor het multiculturele ideaal van het burgerschapsonderwijs is de vraag. Er ligt zeker een grote nadruk op eigen verantwoordelijkheid en het ondernemen van actie ter bevordering van de gemeenschap, maar de aangeleerde vaardigheden zijn ook bedoeld om op een respectvolle manier om te gaan met verschillende culturen die, in ieder geval privé, gehuldigd mogen worden en zich tot elkaar zullen moeten verhouden in de samenleving.

6.3 Discussie

In het onderwijs zien we dus nog steeds een multicultureel ideaal, ook na de introductie van burgerschap. Tolerantie, openheid en communicatie tussen culturen worden juist gestimuleerd als zijnde goed burgerschap. Deze constatering kan mogelijk uitgelegd worden als gevolg van het zelfbeeld dat Nederland kent. Dit hanteren van een zelfbeeld heeft een natie nodig om te bestaan en die vormt zij uit een samengestelde collectieve herinnering (Billig, 1995, p.40). Hiermee legitimeert zij zichzelf en iedereen die niet bij dit collectief van burgers behoort, sluit zij hiermee buiten (Ibid., p.48). De overheid ziet het als haar taak om dit zelfbeeld van nationale identiteit voort te laten bestaan in de Nederlandse samenleving. Zo kan bijvoorbeeld de islam niet als Nederlands worden gezien, en de 'joods-christelijke traditie' wel, ook al zouden er in de praktijk evenveel mensen in Nederland naar de moskee gaan als naar kerk of synagoge. Deze open, tolerante visie staat culturele diversiteit wel toe, maar alleen wanneer andere culturen deze basiswaarden ook aannemen. Wanneer dit niet gebeurt, dreigt multiculturalisme juist tot miscommunicatie en sociale problemen te leiden (Suvarierol, 2011, p.6). Het heersende idee is dat culturele diversiteit alleen werkt wanneer er een bepaalde mate van overeenstemming is met basale normen en waarden van de samenleving (Entzinger, 2006, p.16). Waarden, zoals tolerantie en respect voor verschillen, worden wel overgebracht in het onderwijs, maar is er geen openheid naar andere culturen in de

inburgeringscursus. Immigranten moeten immers eerst de 'basiswaarden' overnemen (vgl. Van Huis en De Regt, 2005, p.404).

Er dient dus eerst toegang te worden verkregen tot de Nederlandse samenleving door een individuele prestatie van aanpassing aan de Nederlandse samenleving (Van Houdt et al. 2011), vooraleer men zich kan bezig houden met hogere burgerschapsidealen zoals culturele diversiteit en tolerantie (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.711). Dan zou om te voorkomen dat een 'verkeerd' gebruik van die vrijheden plaatsvindt eerst de 'garantie' van culturele aanpassing gegeven moeten worden. Bij kinderen in het Nederlandse basisonderwijs wordt die culturele basis blijkbaar als aanwezig verondersteld waardoor zij, hoewel pas in de toekomst, geschikt worden geacht om de verantwoordelijkheid van juiste omgang met die vrijheden te kunnen dragen. Zij verkrijgen dus in zoverre dispensatie van integratie dat zij de eerste fase van inburgering (het bereiken van de gemeenschappelijke basis) niet nodig hebben. In die eerste fase is burgerschap een plicht om hetzelfde te zijn en pas in de tweede fase een recht om anders te zijn (Van Houdt en Schinkel, 2009, p.56). Dit geldt voor de leerlingen in het Nederlandse onderwijs, die juist wel anders mogen zijn als burgers in een samenleving met verschillende culturen.

Als we terugkijken op de campagne van de overheid om leerlingen mee te laten doen met een maatschappelijke stage begrijpen we beter wat de dubbelhalzige gitaar betekent. De samenleving is een band of orkest van muzikale burgers. De overheid dirigeert er lustig op los. De leerlingen spelen al mee, maar in hun eentje. Men wordt geleerd hoe je ondanks verschillende tonen te maken, toch samen één muziekstuk kunt produceren. Uitschieters zijn echter niet gewenst en moeten hun toon matigen om tot klinkend samenspel te komen. Immigranten zijn nieuw in de band en moeten nog op de (juiste toon)hoogte worden gebracht. Er is letterlijk instemming nodig met de harmonie van de samenleving. Deze speelt vrolijk door met het nummer 'Burgerschap' en het is daarom aan de immigrant om aan te haken op het niveau en ritme van de band zonder al te veel uit de toon te vallen.

Wat we in deze scriptie hebben mogen ontdekken, is dat 'burgerschap' aan aandacht wint en aangeleerd moet worden. Dit gaat bijvoorbeeld via de inburgeringscursus en het regulier onderwijs om twee groepen mensen, die lid willen worden van de samenleving, op het aldaar gewenste burgerschap voor te bereiden. We hebben een vergelijking tussen deze twee vormen van burgerschapsonderwijs gemaakt om te zien of er verschillen zijn in de beelden van burgerschap die worden gebruikt. We kwamen tot de conclusie dat die verschillen er inderdaad zijn. Zo is de toon in de inburgeringscursus veel dwingender en wordt er vooral nadruk op gelegd dat immigranten pas goed kunnen functioneren in 'de samenleving' als ze zich aanpassen aan Nederlandse omgangsregels. In het regulier onderwijs zien we daarentegen juist een positieve visie op multiculturaliteit en een relativerende blik op (culturele) verschillen. De nadruk ligt vooral op een democratische en actieve houding die bij burgerschap hoort.

Verder onderzoek is nog nodig om na te gaan waarom er verschillende culturele visies op burgerschap worden gehanteerd. In hoeverre is de herintroductie van burgerschap in het regulier onderwijs een begin is van een zelfde moraliserende trend als in integratiebeleid? En in hoeverre hebben institutionele verschillen hun invloed gehad op de invulling van het burgerschapsconcept? Antwoorden op deze vragen kunnen ons beter helpen te begrijpen of het gebruik van het burgerschapsconcept inderdaad die splijtende werking heeft en verschillende categorieën burgers produceert, zoals lijkt te gebeuren gezien onze resultaten.

Literatuur

Barth, Marleen (2001) 'Opvoeden tot burgerschap: vrijheid, geen vrijblijvendheid'; in: Herman Vuijsje (red.) *Mores Ieren. De overdracht van normen en waarden in het onderwijs*. Assen: Van Gorcum, Hoofdstuk 8, pp. 65-74

Baumann, Gerd (2004) 'Nation-state, Schools and civil enculturation'; in: Schiffauer et al. (Eds.) (2004) *Civil Enculturation. Nation-state, school and ethnic difference in The Netherlands, Britain, Germany and France*. Oxford: Berghahn Books, Introduction, pp. 1-18

Baumann, Gerd; Sunier, Thijl (2004) 'The School as a place in its social space'; in: Schiffauer et al. (Eds.) (2004) *Civil Enculturation. Nation-state, school and ethnic difference in The Netherlands, Britain, Germany and France*. Oxford: Berghahn Books, Hoofdstuk 1, pp. 21-32

Bijkerk, Marianne (2003) *Ontwikkeling van het thema 'multiculturele samenleving' binnen het vak maatschappijleer van 1968-2002*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Billig, Michael (1995) *Banal Nationalism*. Londen: SAGE

Bloemraad, Irene (2000) 'Citizenship and Immigration: A Current Review.' *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 1, Nr. 1, pp. 9-37

Bloemraad, Irene; Korteweg, Anna; Yurdakul, Gökçe (2008) 'Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State.' *Annual Review of Sociology*, Vol. 34, pp.153-179

Bourdieu, Pierre (1994) 'Social Space and Symbolic Power'; in: *In Other Words: Essays Toward a Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity Press, pp. 122-139

Brubaker, Rogers (2003) 'The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France,

Germany and the United States'; in: Joppke, Christian en Morawsky, Eva, Eds. (2003) *Toward Assimilation and Citizenship; Immigration in Liberal Nation-States*; London: Palgrave Macmillan, pp 39-58

Buck, Alexy; Geissel, Brigitte (2009) 'The educational ideal of the democratic citizen in Germany: Challenges and changing trends' *Education, Citizenship and Social Justice*, 2009, Nr. 4, pp. 225-243

CINOP (2010) *Referentieniveaus taal en rekenen in het mbo: een vergelijking op hoofdlijnen*. 's-Hertogenbosch: CINOP

Cohen, Stanley (1985) 'Visions of Order'; in: *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*. Cambridge: Polity Press, pp. 197-235

ten Dam, Geert; Geijsel, Femke; Keunen, Maartje; Ledoux, Guuske; Reumerman, Rene; Visser, Anton (2010) *Handleiding burgerschap meten voor het primair onderwijs*. Soest/Amsterdam: Rovict BV/Universiteit van Amsterdam

Delanty, Gerard (2003) 'Citizenship as a learning process: disciplinary citizenship versus cultural citizenship'; *International Journal of Lifelong Education*, 2003, Nr.6, pp.597-605

Doppen, Frans H. (2007) 'Now what? Rethinking civic education in the Netherlands'; *Education, Citizenship and Social Justice*, 2007, Nr. 2, pp. 103-118

Doppen, Frans H. (2010) 'Citizenship education and the Dutch national identity debate' *Education, Citizenship and Social Justice*, 2010, Nr. 5, pp. 131-143

Durkheim, Émile (1957) *Professional Ethics and Civic Morals*. London: Routledge

Eijsackers, Lieke (2003) *Actief burgerschap. Good practices in scholen*. 's-Hertogenbosch: KPC Groep

- Entzinger, Han (2006) 'Changing the rules while the game is on. From multiculturalism to assimilation in The Netherlands'; in: Y. Michael Bodemann en Gökçe Yurdakul, Eds. (2006) *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*. New York: Palgrave MacMillan, Hoofdstuk 6, pp. 121-144.
- Etzioni, Amitai (2007) 'Citizenship tests: a comparative communitarian perspective' *The Political Quarterly*, Vol. 78, Nr. 3, pp. 353-363
- Euro RSCG Bikker (2005) *Onderzoeksverslag en eindtermen Inburgeringsexamen Kennis van de Nederlandse Samenleving*. Rotterdam: Euro RSCG Bikker
- Fermin, Alfons (2009) 'Burgerschap en multiculturaliteit in het Nederlandse integratiebeleid.'; *Beleid en Maatschappij*, Vol. 36, Nr. 1, pp. 13-27
- Foucault, Michel (1989) *Discipline, toezicht en straf: de geboorte van de gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij
- Gilbert, Neil (2002) 'Toward the Enabling State'. In: Gilbert (2002) *The Transformation of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp.32-57
- Hurenkamp, Menno; Tonkens, Evelien; Duyvendak, Jan Willem (2006) *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar kleinschalige burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote Steden
- Hurenkamp, Menno; Tonkens, Evelien (2008) *Wat vinden burgers zelf van burgerschap? Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie*. Den Haag: Nicis Institute
- Joppke, Christian (2007) 'Transformations of immigrant integration: civic integration and antidiscrimination in The Netherlands, France and Germany' *World Politics*, Vol. 59, Nr. 2, pp. 243-273
- Joppke, Christian (2008) 'Immigration and the identity of citizenship: the paradox of universalism' *Citizenship Studies*, Vol. 12, Nr. 6, pp. 533-546
- Kennedy, James (2005) 'Civic Virtues' en democratie.' *In de Marge*, Vol. 14, Nr. 2, pp. 11-17
- Kennedy, James (2006) 'Nederland als het meest progressieve land ter wereld'; in: Van Noort, Wim en Wiche, Rob (eds.) (2006) *Nederland als voorbeeldige natie*. Hilversum: Verloren, pp. 105-118
- Laegaard, Sune (2007) 'Liberal nationalism and the nationalisation of liberal values' *Nations and Nationalism*, Vol. 13, Nr. 1, pp. 37-55
- Marshall, T.H. (1950) 'Citizenship and Social Class'; in: Jeff Manza and Michael Sauder (eds.) (2009) *Inequality and Society*. New York: W.W. Norton and Co., pp. 148-154
- Rouw, Sofie (2010) *Daar wordt aan de deur geklopt. Het discours rond Zwarte Piet als illustratie van de Multiculturele Samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Schiffauer, Werner; Sunier, Thijl (2004) 'Representing the Nation in History Textbooks'; in: Schiffauer et al. (Eds.) (2004) *Civil Enculturation. Nation-state, school and ethnic difference in The Netherlands, Britain, Germany and France*. Oxford: Berghahn Books, Hoofdstuk 2, pp. 33-59
- Schinkel, Willem (2007a) *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Klement
- Schinkel, Willem (2007b) 'Tegen "actief burgerschap" ' *Justitiële verkenningen*, Vol. 33, Nr. 8, pp. 70-90
- Schinkel, Willem (2008a) *De gedroomde samenleving*. Kampen: Klement
- Schinkel, Willem (2008b) 'The Moralization of Citizenship in Dutch Integration Discourse'. *Amsterdam Law Forum*, Vol. 1, Nr. 1, pp. 15-26

- Schinkel, Willem (2009) 'Virtualisering van burgerschap en de paternalistische staat' *Sociologie*, Vol.5, Nr. 1, pp. 48-68
- Schinkel, Willem; Van Houdt, Friso (2010) 'The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism: citizenship in contemporary governmentality' *The British Journal of Sociology*, Vol. 61, Nr. 4, pp. 696-715
- Schissler, Hanna; Soysal, Yasemin Nuhoglu (2005) 'Teaching beyond the national narrative'; in: Schissler, H. and Soysal, Y.N. (Eds.) (2005) *The Nation, Europe and the world*. Oxford: Berghahn Books, Introduction, pp. 1-9
- Schuitema, Jaap (2008) *Talking about values. A dialogic approach to citizenship education as an integral part of history classes*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Significant (2010) *Evaluatierapport inburgering in Nederland*. Barneveld: Significant B.V.
- Smith, Anthony D. (1995) *Nations and nationalism in a global era*. Cambridge, UK: Polity Press
- Soysal, Yasemin Nuhoglu; Bertilotti, Teresa; Mannitz, Sabine (2005) 'Projections of Identity in French and German History and Civics Textbooks'; in: Schissler, H. and Soysal, Y.N. (Eds.) (2005) *The Nation, Europe and the world*. Oxford: Berghahn Books, Hoofdstuk 1, pp. 13-34
- Spijkerboer, Thomas (2007) *Zeker weten. Inburgering en de fundamente van het Nederlandse politieke bestel*. Den Haag: SDU
- Stichting LeerplanOntwikkeling SLO (2006) *Een basis voor burgerschap. Een inhoudelijke verkenning voor het funderend onderwijs*. Enschede: SLO
- Sunier, Thijl (2004) 'Argumentative Strategies'; in: Schiffauer et al. (Eds.) (2004) *Civil Enculturation. Nation-state, school and ethnic difference in The Netherlands, Britain, Germany and France*. Oxford: Berghahn Books, Hoofdstuk 8, pp. 210-241
- Suvarierol, Semin (2011) 'Nation-freezing: Images of the nation and the migrant in citizenship packages' *Nations and Nationalism* (te verschijnen)
- Tonkens, Evelien (2008) *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers UvA
- Van der Capellen, Kitty (2009) *Wie wind zaait, zal storm oogsten. Casestudy naar een teruggefloten "paternalistische" staat*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Van der Waal, Jeroen; Achterberg, Peter; Houtman, Dick; de Koster, Willem; Manevska, Katerina (2010) 'Some are more equal than others': economic egalitarianism and welfare chauvinism in the Netherlands.' *Journal of European Social Policy*, Vol.20, Nr.4, pp. 350-363
- Van Gunsteren, Herman (2009) 'Burgerschap in Nederland 1992-2008: voortschrijdend inzicht?' *Beleid en Maatschappij*, Vol. 36, Nr.1, pp. 41-49
- Van Huis, Iris; de Regt, Ali (2005) 'Tussen dwang en dialoog: Maatschappijoriëntatie in inburgeringscursussen' *Sociologie*, Vol. 1, Nr. 4, pp. 382-406
- Van Houdt, Friso; Schinkel, Willem (2009) 'Aspecten van burgerschap: Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland.' *Beleid en Maatschappij*, Vol. 36, Nr. 1, pp. 50-58
- Van Houdt, Friso; Suvarierol, Semin; Schinkel, Willem (2011) 'Neoliberal communitarian citizenship: Current trends toward "earned citizenship" in the United Kingdom, France and the Netherlands' *International Sociology*, Vol. 26, Nr.3, pp. 408-432
- Van Meeteren, Masja (2005) *Discoursen van integratie. De omslag in het politieke debat*

over integratie in Nederland. Rotterdam:
Erasmus Universiteit Rotterdam

Van Oers, Ricky (2007) 'De Naturalisatietoets geslaagd? Over de redenen voor introductie en over effecten' *Migrantenrecht 2007*, Nr. 6, pp. 240-246

Van Oers, Ricky (2008) 'From liberal to restrictive citizenship policies: the case of the Netherlands' *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 10, Nr. 1, pp. 40-59

Vermeulen, Ben (2007) *Vrijheid, gelijkheid, burgerschap. Over verschuivende fundamente van het Nederlandse minderhedenrecht en -beleid*. Den Haag: SDU

Vuijsje, Herman (1997) *Correct. Weldenkend Nederland sinds de jaren zestig*. Amsterdam: Contact

Wacquant, Loïc (2006) *Straf the armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Berchem: EPO

Officiële teksten

Adviescommissie Normering Inburgering (2004) *Normering inburgeringsexamen. Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het Nederland*. Den Haag

Commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtstaat' (2008) *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen*. Den Haag: DeltaHage

Gemeenschappelijk procesmanagement Competentiegericht beroepsonderwijs (2007) *Leren, Loopbaan en Burgerschap*

Inspectie van het Onderwijs (2006) *Toezicht op burgerschap en integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (2011) *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. 's-Hertogenbosch: Inspectie van het Onderwijs

Ministerie van Algemene Zaken (2002) *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, VVD, LPF*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken

Ministerie van Algemene Zaken (2003) *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2011) *Integratienota 'Integratie, binding en burgerschap'*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu VROM (2007) *Deltaplan Inburgering: Vaste voet in Nederland*. Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2004) *Contourennota 'Herziening van het inburgeringsstelsel'*. Den Haag: Ministerie van Justitie

Onderwijsraad (2003) *Onderwijs en burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*. Den Haag: Onderwijsraad

Regioplan Beleidsonderzoek (2003) *Evaluatie eindtermen maatschappijoriëntatie*. Amsterdam: Regioplan

Van der Vegt, Maria (1996) *Eindtermen Educatie Maatschappelijke Oriëntatie*. Amersfoort: Programma-eenheid Rendementsverbetering Volwasseneducatie PROVE

Werkgroep IBO Inburgering (2002) *Perspectief op Integratie. Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*

Wet Inburgering (2006) *Staatsblad 2006*, Nr. 625 (aankondiging) en Nr. 645 (uitvoering)

Lesmaterialen

Aartsen, Jeanet (2008) *Gewoon naar school?! Lerarenhandleiding*. Amersfoort: Kwintessens

Bakker, Ad (2008) *Nederland in zicht*. Amsterdam: Boom

Born et al. (2005) *Democratie, koningschap, burgerschap. Een inspiratiebron voor creatief onderwijs aan 10- tot 15-jarigen*. Enschede: SLO

Gathier, Marilène (2008) *Welkom in Nederland. Kennis van de Nederlandse Samenleving voor het inburgeringsexamen*. Bussum: Coutinho

Hoogenboom, Peter (red.) (2006) *Wetboek voor jongeren*. Amstelveen: Lenthe Publishers

Koot, Nelleke (2007) *Bagage. Kennis van de Nederlandse Samenleving*. Bussum: Coutinho

Middelburg, Hanneke (2008) *Laat je stem horen! Lerarenhandleiding*. Amersfoort: Kwintessens

Van Eck, Odile; Onvlee, Sabine (2008) *Van binnen en van buiten. Een wat, waarom en hoe boek voor groep 5, 6, 7 en 8*. Amstelveen: Stichting Lions Quest Nederland

Van Mersbergen, Zeger (2006) *Verstand van Nederland. 15 lessen over staatsinrichting en burgerschap in Nederland voor groep 7 en 8 van de basisschool*. Baarn: Ajodakt

Van der Toorn-Schutte, Jenny (2009) *Wegwijzer. Voorbereiding op het KNS-examen*. Amsterdam: Boom

Westerneng, Britt; Louter, Merel (2009) *Nieuwe Start! KNS*. Utrecht: NBC Uitgeverij

Windrich, Mirjam; Offerhaus, Caroline (2008a) *Lerarenhandleiding 'Laat je niet gek maken'*. Amersfoort: Kwintessens

Windrich, Mirjam; Offerhaus, Caroline (2008b) *Lesbrief 'Laat je niet gek maken'*. Amersfoort: Kwintessens

Interviews

Medewerker Directie Integratie en Inburgering, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Den Haag, 14-04-2011

Medewerker Bureau ICE, telefonisch interview, 19-05-2011