

Wie wind zaait, zal storm oogsten

Casestudy naar een teruggefloten 'paternalistische' staat

Kitty van der Capellen
Studentnummer: 310890
Begeleider: dr. W. Schinkel
Rotterdam, augustus 2009

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Sociologie
Vrije Master Cultuursociologie

Wie wind zaait, zal storm oogsten

Casestudy naar een teruggefloten 'paternalistische' staat

Kitty van der Capellen¹

Sinds het schooljaar 2008-2009 is een door de staat vastgestelde, algemeen geldende, burgerschapskwalificatie van kracht in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Een mbo-student staat daarmee moreel 'buiten' de 'Nederlandse samenleving' totdat hij slaagt voor zijn (burgerschaps)examen. Dit lijkt op het eerste gezicht de these van Schinkel over de opmars van de 'paternalistische' staat te ondersteunen. Uit mijn casestudy – die op kwalitatieve wijze de vertaling van opdracht van de staat naar de praktijk in het klaslokaal onderzoekt – blijkt echter dat deze stelling niet houdbaar is. Aan de hand van het concept legitimiteit en een inductief ontwikkeld raamwerk met aspecten uit beleidstheorie en politieke sociologie, blijken het uiteindelijk geloofsystemen en kernovertuigingen - '(deep) core beliefs' - van alle betrokken actoren te zijn, die de omgang met (moraliserend) burgerschapsbeleid en de rol en positie van de staat bepalen.

Inleiding: burgerschap en een nieuwe rol voor de staat

Door ontwikkelingen als 'individualisering' en 'globalisering' of 'internationalisering', staat het thema 'burgerschap' zowel theoretisch als praktisch gezien in de schijnwerpers (zie bijv.: Beiner 1995, Kymlicka & Norman 1995, Kymlicka 1998, Shafir 1998, RMO 2000, Onderwijsraad 2003, Van der Veen 2004, Bloemraad, Korteweg & Yurdakul 2008, Tonkens 2008, Van Gunsteren 2008, 2009, Van Houdt & Schinkel 2009, Schinkel 2007, 2009a, 2009b). Was burgerschap in eerste instantie vooral een juridisch-politieke status, tegenwoordig lijkt burgerschap te staan voor een 'actieve burger' die zijn 'verantwoordelijkheid kent en neemt' en zich verbonden weet met zijn omgeving.

Dezelfde maatschappelijke processen hebben ertoe geleid dat de staat steeds meer op hoofdlijnen is gaan sturen; de (resultaat)verantwoordelijkheid - 'responsabilisering' - ligt in toenemende mate op andere en/of meerdere niveaus en de marktwerking is in verschillende sectoren flink bevorderd (zie bijv. Van der Veen 1999, 2004, Gilbert 2002, Van der Meer 2005, vgl. Van Bochove & Burgers 2009). Instellingen en burgers moeten zélf verantwoordelijkheid nemen, zonder inmenging van de staat. Hiermee is de rol van de staat veranderd. De typering van deze nieuwe rol kent inmiddels veel invalshoeken. Toegenomen culturele diversiteit doet bijvoorbeeld de 'multiculturele staat' ontstaan (zie: Kymlicka 2005). 'Negatieve globalisering' - zoals grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme - heeft de opmars van de 'security state' tot gevolg (zie: Bauman 2009a, 2009b).

Gilbert (2002) benoemt – naast toenemende responsabilisering - een zichtbare verschuiving in de staat zijn visie op *solidariteit*. Voor de 'oude' verzorgingsstaat bestond saamhorigheid op basis van de rechten van zijn burgers ('cohesion of shared rights'). Bij de 'nieuwe' staat - die Gilbert de 'enabling state' noemt – is solidariteit gestoeld op normatief lidmaatschap gebaseerd op gedeelde waarden en burgerplichten. Deze verschuiving is ook zichtbaar in Nederland; (gevolgen van) genoemde ontwikkelingen doen de Nederlandse staat - en adviesorganen en academici - vaststellen dat er sprake is van een afbrokkelende sociale samenhang en verminderde betrokkenheid en participatie van burgers.² "Deze tijd vraagt [daarom, KC] om actieve bevordering van burgerschap",³ aldus de Onderwijsraad in september 2003. Gesteund door dit advies implementeert de Nederlandse staat per februari 2006 aangepaste wetgeving, waarin de vormende taak tot '*actief burgerschap en sociale integratie*' expliciet en in relatie tot het onderwijs is neergezet (zie: OCW 2004, OCW 2005, Staatscourant 2006).

Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bestond er vanuit de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) al een initieel ontwikkelkader. Naast het verzorgen van de beroepskwalificerende opleiding

bevordert het mbo “de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt [het, KC] bij tot het maatschappelijk functioneren” (WEB 1995, artikel 1.2.1.2.). Deze doelstelling was oorspronkelijk gericht op een concurrerende (kennis)economie en speciale doelgroepen. Door bewuste ‘reframing’⁴ via wetgeving en in het beleidsdiscours werd de betekenis gaandeweg: “opleiden [...] voor burgerschap” (zie bijv.: OCW 2008a, vgl. Van Gunsteren 2009). Als uitgangspunt geldt het vastgesteld document *Leren, Loopbaan en Burgerschap* (LLB) van april 2007; per schooljaar 2008-2009 is de inhoud van deze versie *verplicht* en *integraal* onderdeel van de beroepsopleidingen als *kwalificatie*-eis.

Met deze gereguleerde burgerschapsvorming in het (mbo-)onderwijs gaat het niet (meer) om de sociaal-culturele ‘integratie’ van ‘allochtonen’, ‘inburgeraars’ of ‘nieuwkomers’ (zie bijv.: Van Meeteren 2005, Schinkel 2007, 2009 Van Houdt & Schinkel 2009); elke mbo-student moet nu laten zien dat hij⁵ ‘slaagt’ voor burgerschap. Met deze belangrijke beleidsverandering heeft de staat ‘burgerschap’ nu ook in het mbo-onderwijs geïncorporeerd; iedere student die *formeel* burger is van de ‘Nederlandse natie’, bevindt zich vooralsnog *moreel* ‘buiten’ de ‘Nederlandse samenleving’ totdat hij bewezen heeft een ‘deugdelijk’ burger te zijn. Hiermee doet de *virtualisering van burgerschap* zijn intrede in een nieuwe (beleids)sector (vgl. Schinkel 2009b).⁶ Een mbo-student moet bij zijn diplomering hebben bewezen dat hij bijvoorbeeld participeert in politieke besluitvorming en beleidsbeïnvloeding, zich collegiaal opstelt als werknemer, functioneert als kritisch consument, activiteiten uitvoert voor de leefbaarheid van zijn sociale omgeving en activiteiten onderneemt om de gezondheid te bevorderen.⁷ Schinkel (2009b) herleidt uit het nieuwe beleid en het daarbij behorende beleidsdiscours rondom ‘inburgering’ en ‘integratie’ een nieuwe rol van de staat. Niet een ‘enabling state’, zoals Gilbert (2002) die waarneemt, maar een staat die een bevoogdende positie inneemt ten opzichte van ‘integratie’ en ‘burgerschap’; de Nederlandse staat herzielt zijn functie tot die van ‘*paternalistische staat*’. Volgens Schinkel (Ibid.:62) vindt deze paternalistische staat hernieuwde bestaansgrond (legitimiteit) “in de cultivering van de ‘goede’ en ‘actieve burger.’”

Toch is het maar de vraag of deze ‘paternalistische staat’ een werkelijke bestaansgrond heeft, zeker wat de betrokken actoren zelf betreft. Want ondanks het ‘breed gedragen’ advies van de Onderwijsraad uit 2003 (want opgesteld na raadpleging van scholen en instellingen), en het met vertegenwoordigers uit het werkveld ontwikkelde document LLB, biedt het mbo-veld al enige tijd weerstand tegen het nieuwe beleid. In juni 2009 mondt dat tenslotte uit in een nieuw voorstel voor ‘burgerschap in het mbo’ aan de staatssecretaris van Onderwijs. In dit voorstel wordt de verantwoordelijkheid voor de invulling van de maatschappelijke opdracht van het mbo expliciet bij de scholen (terug)gelegd (zie: MBO Raad 2009e, 2009f); de bemoeienis van de staat ervaren actoren als ongegrond. Het lijkt er dus op dat de opdracht van deze ‘paternalistische staat’ niet zonder meer wordt aanvaard. In dit artikel zal ik mij op cultuursociologische wijze richten op deze door actoren al dan niet toegedichte *legitimiteit* aan de (mogelijk) veranderde rol van de Nederlandse staat en de herkadende opdracht rondom opleiden voor burgerschap in het mbo; welke (transformatie tot) aanvaarding door actoren is hierin waarneembaar - van opdracht van de staat naar de praktijk in het klaslokaal - en hoe is dit te begrijpen?

De verdere opbouw van dit artikel is als volgt. Ik zal eerst invulling geven aan het (organisatie) sociologische begrip ‘legitimiteit’. Om de transformaties van opdracht naar praktijk te duiden zal ik een beleidstheoretisch kader schetsen, waarbij ik gebruik maak van aspecten uit het Advocacy Coalition Framework (ACF), de Social Construction Theory (SCT) en de ‘street-level narratives’ van Maynard-Moody en Musheno.⁸ Na een korte beschrijving van mijn onderzoeksopzet zal ik overgaan tot de interpretatie van mijn onderzoeksgegevens aan de hand van het concept legitimiteit, besproken beleidstheorie en politieke sociologie over de rol van de staat en het thema burgerschap, daarbij met name gebruik makend van Schinkel (2009b), Van Hout & Schinkel (2009) en Van Gunsteren (2009). Daarna volgen mijn conclusies. Overigens is het van belang te vermelden dat het theoretische kader dat ik in dit artikel bijeenbreng, is ontstaan op inductieve wijze en naar aanleiding van bevindingen uit het onderzoek - uiteraard vanuit een startpunt van enkele ‘sensitizing concepts’ (zie ook: Stull, Maynard-Moody & Mitchell 1988, Wester & Peters 2004). Door de betrekkelijk kleine omvang van mijn onderzoek zal ik aan exploratieve theorievorming doen; daarbij verwacht ik enkele aangehaalde beleidswetenschappelijke stellingen en Schinkel (2009b) zijn paternalistische staat these te kunnen problematiseren, nuanceren of aanvullen.

Legitimiteit van een paternalistische staat en herkaderd beleid

Geïnspireerd door het werk van Weber, is 'legitimiteit' een belangrijk concept in de (organisatie) sociologie (zie bijv.: Scott 2001, Suchmann 1995). Legitimiteit zegt iets over acceptatie en geloofwaardigheid. In de context van leiderschap (in dit geval van de staat) gaat het om autoriteit die niet verkregen wordt door dwang, maar door verbondenheid met vigerende sociale normen, ongeacht het type autoriteit (traditioneel, charismatisch of bureaucratisch). Ook structuren, arrangementen, instituties of organisaties overleven en floreren als deze als legitiem worden ervaren (zie: Scott 2001). Het is een normatief, psychologisch concept en ook fluïde; verworven legitimiteit blijft niet eeuwig onbetwist. Legitimiteit kun je *verwerven*, *behouden* en *repareren*; het is te 'managen' (zie: Suchman 1995). En daar gaat het om bij een veranderende rol van de staat en het herkaderde opleiden voor burgerschap (vgl. Van Gunsteren 2009).

Er bestaan veel definities van legitimiteit die sterk variëren in specificiteit. Als richtsnoer kies ik voor de definitie c.q. conceptualisering van Wallner (2008); zij gaat uit van betekenisgeving en inspanning door actoren, wat goed aansluit bij mijn cultuursociologische aanpak. Wallner heeft het concept 'legitimiteit' gebruikt in haar evaluatie van 'gefaald beleid' (policy failure)⁹, en omschrijft legitimiteit als *juistheid* en *gepastheid*, "a subjective interpretation found in the beliefs and perceptions of individuals and groups toward the actions and behaviors of others" (Wallner 2008:423). Daarbij zijn voor Wallner *inhoudelijke* (substantive content) en *procedurele* (procedural) legitimiteit van belang. De inhoud van het beleid moet door actoren redelijk bevonden worden, maar ook moet het gezag belanghebbenden betrokken houden en een beroep doen op gevoelsmatige elementen (symbolen en discours) om procedurele legitimiteit te vestigen en te behouden. Wallner bekijkt het 'managen' van legitimiteit vanuit de autoriteit die het wil verwerven, onderhouden of repareren. In mijn onderzoek zal ik ook vanuit de perceptie van andere betrokkenen (het 'managen' van) de legitimiteit van de mogelijk veranderde rol van de staat en de herkadering van de beleidsopdracht van opleiden voor burgerschap bekijken.

Beleids theoretische exploratie van transformaties

Om de transformaties in legitimiteit en van opdracht naar praktijk van het herkaderd beleid te duiden zal ik twee aspecten uit de beleidswetenschap meenemen; een '*visie op verandering*', en een '*visie op vertaalslagen in de praktijk*'. Daarbij kies ik bewust voor een *combinatie* van stellingen van (in potentie) cultuursociologische beleidstheorieën.

Het Advocacy Coalition Framework (ACF) en de Social Construction Theory (SCT) zijn beide theoretische modellen die geloofsystemen (belief system) als uitgangspunt hanteren (zie: Sabatier & Weible 2007, Ingram, Schneider & DeLeon 2007). Hoewel ze elkaar in hun cultuursociologische visie op het individu benaderen, kijken ze wel anders naar (redenen voor) beleidsverandering. Volgens ACF zijn normatieve overtuigingen en waarnemingsfilters van actoren niet zomaar aan te passen, dit overigens gelijkend aan SCT. Grote beleidswijzigingen (over een beleidssector) volgen bij ACF alleen op veranderingen in beleidsgelateerde kernovertuigingen (policy core beliefs). Kleine beleidsveranderingen (beleidsprogrammaspecifiek) volgen op veranderde *secundaire* overtuigingen (secondary beliefs). Op het overkoepelende niveau spelen zogenaamde 'deep core beliefs'. Deze spelen over (bijna) alle beleidssectoren heen, komen grotendeels voort uit initiële socialisatie die plaatsvindt in de kindertijd, en zijn erg moeilijk om te veranderen. ACF kijkt vooral naar '*major change*'. De oorzaak van deze belangrijke (beleids)veranderingen ligt voor ACF in macropolitieke krachten (of 'shocks'); dramatische gebeurtenissen of crises, veranderingen in regeringscoalities of omslagen in bestuur of wet- en regelgeving. Verandering is mede daardoor alleen waarneembaar over uitgestrekte perioden van een decennium of langer (zie: Schlager 2007, Sabatier & Weible 2007). In SCT verklaren veranderde sociale constructies (van zogenaamde 'target groups') en veranderd beleid (omdat eerder beleid niet voldoet) de uiteindelijke verandering van beleids(ontwerp) (Ingram e.a. 2007). SCT heeft geloofsystemen als uitgangspunt en verklaart op consequente wijze ook padafhankelijkheid (path-dependency) hiermee. SCT stelt zelfs dat kernovertuigingen over bepaalde beleidsdoelgroepen niet zomaar veranderen, ook al komt er ander beleid. Dit beleid zal dan tijdelijk zijn, omdat de kernovertuiging niet is veranderd (vgl. Van Bochove & Burgers 2009).¹⁰

Daarnaast is het uiteindelijk de docent, de zogenaamde ‘*street-level bureaucrat*’ (SLB), die de burgerschapsvorming in de praktijk uitvoert. Lipsky (1980) heeft in zijn onderzoek rond de ‘*Street-Level Bureaucracy*’ geobserveerd dat uitvoerders een mate van autonomie hebben waarbinnen ze beslissingen nemen die zij (beter) bij hun praktijk vinden passen. Deze ‘discretionaire ruimte’ draagt echter wel het risico van tekortschietende (publieke) verantwoording in zich en versterkt de noodzaak tot verdergaande beheersing op uitvoeringsniveau. Hierdoor ontstaat voor de SLB een focus op rekenschap en control, die Maynard-Moody en Musheno (2000, 2003) de ‘*state-agent narrative*’ noemen. De ‘state agent’ zou zo goed en zo kwaad als dat gaat de wetten, regels en procedures toepassen bij zijn beslissingen in de dienstverlening aan zijn klant. Maar uit opgetekende verhalen van street-level workers zien Maynard-Moody en Musheno deze state-agent narrative niet terugkomen. Deze uitvoerders vertellen juist een verhaal waarin keer op keer de eigen betekenisgeving en de relatie en het morele oordeel over de klant het werk stuurt; de ‘*citizen-agent narrative*’. Het referentiekader van de ‘citizen agent’ is dus *niet* de regelgeving van de staat of de eigen organisatie; “their decisions and actions are guided by meaning, not function” (Maynard-Moody & Musheno 2000: 352). “Rather than using rules and procedures to guide judgments about individual citizen-clients, they make judgments first about the citizen-client and then turn to rules and procedures to help enact or, if negative, to rationalize their judgments” (Maynard-Moody & Musheno 2000: 347). De SLB ziet zichzelf als een pragmatische, onafhankelijke morele actor; “[s]treet-level workers reveal themselves as agents, as wielders of power who know what is best for other citizens” (Maynard-Moody & Musheno 2003: 20).

Met geschetste combinatie aan theses uit de beleidstheorie zal ik transformaties in legitimiteit en van opdracht naar praktijk door actoren in een kader plaatsen. Zoals eerder aangegeven; deze keuze is gaandeweg, in hecht verband met de empirie, ontstaan (zie bijv.: Stull e.a. 1988, Wester & Peters 2004). Ik ga daarnaast bewust niet uit van een bepaald eigen standpunt – bijvoorbeeld dat de staat paternalistisch is, of hoe burgerschapsvorming eruit *moet* zien.¹¹ De betekenisgeving door en overtuigingen van actoren zijn in mijn onderzoek leidend; vandaar een kwalitatieve onderzoeksaanpak.

Onderzoeksbenadering

Legitimiteit kan al dan niet door actoren worden ervaren, verworven en/of behouden, en wijzigen in een veranderde context. Scott (2001) merkt mijns inziens terecht op dat het altijd maar de vraag is wie nu uitmaakt wat legitiem is of niet; daarom onderscheid ik in mijn empirische casus drie ‘niveaus’ van actoren: Staat (macro), Organisaties (meso) en Praktijk (micro) die ik hierna opeenvolgend zal behandelen. Daarbij vormt het microniveau het zwaartepunt van mijn onderzoek, omdat hier duidelijk wordt hoe de transformatie naar de praktijk eruit ziet. Onder de (actor) *staat* versta ik de Nederlandse regering die wet- en regelgeving mag voordragen en doet uitvoeren, in casu het voor het mbo verantwoordelijke departement van Onderwijs (voluit Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; OCW) en zijn Minister of staatssecretaris. Uiteraard is de staat een veel complexere autoriteit die sociologisch gezien veel gedaanten en definities kent (zie bijv.: Schinkel 2009a); de gehanteerde afbakening is dan ook uitsluitend bedoeld in de empirisch-analytische context van mijn onderzoek. *Organisaties* beperk ik primair tot de actor MBO Raad (mbo-branchevereniging)¹², met als secundaire actoren het Procesmanagement MBO2010¹³ en de onderwijsinstelling die op microniveau betrokken is (‘Instelling X’). De *praktijk* betreft de vertaalslag die plaatsvindt in en rond het klaslokaal. Hier wordt niet alleen in woorden, maar juist ook in actie en interactie zichtbaar of en hoe ‘(deep) core beliefs’ de omgang met het beleid beïnvloeden. Hiertoe heb ik een etnografische studie gedaan bij een opleiding (‘Opleiding I’) van Instelling X. Bij een tweede opleiding (‘Opleiding II’) bleek gaandeweg mijn onderzoek volledige toegankelijkheid niet (meer) mogelijk wegens capaciteit- en tijdgebrek. Opleiding I kon mij wel toegang bieden tot alle relevante gegevens en actoren in de praktijk van uitvoering. Gedurende een periode van 4 maanden (februari-juni 2009) heb ik daardoor in totaal 36 lessen Burgerschap geobserveerd van twee docenten (zie tabel 1), hierdoor kon/kan ik ‘twee praktijken’ onderzoeken en vergelijken.

Tabel 1. Observatie van lessen Burgerschap Opleiding I

	Leerjaar en mbo-niveau ¹⁴	Totaal aantal geobserveerde lessen	Aantal geobserveerde klassen/groepen	Aantal keren meest geobserveerde klas/groep	Behandelde burgerschaps-competenties
Docent A	1 – combi niv. 3/4 ¹⁵	23	6	11	Economisch, Sociaal
Docent B	2 – niveau 4	13	3 ¹⁶	10	Politiek, Economisch
TOTAAL		36	9		

Mijn rol was bekend (overt), zowel voor de docenten als voor de studenten. Hen was ook duidelijk dat ik alle verzamelde gegevens vertrouwelijk en geanonimiseerd zou behandelen. In dit kader zal ik ook over de gehele linie naar actoren verwijzen met ‘hij’, ‘zijn’, etc. Met de twee genoemde docenten heb ik individuele open *diepte-interviews* gehouden van 60-80 minuten. Met een docent van opleiding II heb ik een gesprek van een uur gehad. Ik heb niet gekozen om meer *diepte-interviews* te houden, ook niet met meer docenten, omdat mijn focus op microniveau bewust op het ‘doen’ (actie en interactie) in de praktijk lag. Naast dat interviews het risico van ‘sociale wenselijke’ beantwoording met zich mee kunnen dragen, bleek het in mijn casestudy theoretisch productiever om meer tijd te besteden aan observatie en informele gesprekken (zie bijv.: Wester & Peters 2004). In de ontstane meer ‘vertrouwde’ situatie, heb ik de praktijk ook voor en na de lessen en in de docentenkamer tijdens de pauze, kunnen observeren en (meerdere) docenten informeel gesproken. Daarmee ontwikkelde zich een rijker beeld dat meer recht doet aan (actoren in) de praktijk van uitvoering, ook in de bredere context van het werk en in interactie met collega’s. Diverse (andere) spelers in en om het mbo-veld laat ik ook buiten mijn onderzoek; het expliciet betrekken van meer spelers zou te ver voeren in het kader van een masteronderzoek en met deze afbakening kan ik nog steeds mijn vraagstelling zinvol beantwoorden en aan exploratieve theorievorming doen.¹⁷ Nu eerst; de staat.

De staat

Een staat die vaststelt wat goed is voor zijn burgers en zich met zijn parochialisme mengt in de privé sfeer van burgers is een paternalistische staat, aldus Schinkel (2009b). Een *pater familias* die met toegangscriteria bepaalt wie er bij zijn ‘samenleving’ mag horen; nu niet alleen meer met inburgerings-examens voor migranten, maar nu ook ‘*gevirtualiseerd burgerschap*’ over beleidssectoren heen door de komst van burgerschapskwalificatie-eisen voor mbo-studenten. Volgens Schinkel legitimeert de moraliserende staat zijn nieuwe paternalistische rol “door nieuwe beleidsdefinities te hanteren en te communiceren” (Ibid.:63, vgl. Van Gunsteren 2009), wat voor Wallner (2008) overigens maar één aspect is van procedurele legitimiteit.

De wettelijke sociaal-culturele opdracht voor het mbo staat in 1996 (de introductiedatum van de WEB) gelijk aan het zorgen dat de onderwijsdeelnemer goed kan functioneren in de maatschappij. Dit is een duidelijke uiting van ‘responsabilisering’. Hoe dit eruit moet zien is door de staat namelijk nergens voorgeschreven, behalve dan de doelstelling dat specifieke doelgroepen met onderwijsachterstanden “zelfstandig hun weg moeten leren vinden in de samenleving” (OCW 1996: inleiding). Mbo-studenten moeten vanuit de WEB ook hun sociale rechten en plichten *kennen* (vgl. ‘eerste as van dimensies van burgerschap’: Van Houdt & Schinkel 2009, noot 6), al heeft deze zogenaamde ‘maatschappelijk culturele kwalificatie’ (MCK) in de praktijk maar een bescheiden positie binnen een opleiding (zie ook: Brok 2002, Meziani 2007). De reikwijdte en relevantie van de MCK is per beroepsgroep¹⁸ bepaald, alsook de invulling ervan door scholen. MCK is daardoor veelal gericht op *kennis* en niet op waarden of gedrag.

Sinds 2003 is het mbo in opdracht van de staat bezig met de invoering van het competentiegericht onderwijs (cgo). Werd in het ‘oude’ mbo-onderwijs heel beroepsspecifiek opgeleid, in het cgo kwalificeert een student zich op een bij een beroep passende algemenere combinatie van kennis, *vaardigheden* en *houding*. Doel van de staat met dit ‘herontwerp’ van het mbo is een duurzamere arbeidsparticipatie (‘employability’) door een bredere aansluiting tussen mbo-onderwijs en arbeidsmarkt. Ook hier is sprake

van ‘responsabilisering’ die ik, gelet op de doelstelling, ‘*sociaal-economische* responsabilisering’ zou willen noemen (vgl. Van der Meer 2005, Van Gunsteren 2009, Van Houdt & Schinkel 2009).

In eerste instantie volgt het beleidsdiscours rond burgerschapsvorming een standaard van *sociaal-economische* responsabilisering; een stijl die goed past bij het sinds medio jaren negentig geïntroduceerde Nieuw Publiek Management (NPM)¹⁹ (vgl. Van der Meer 2005, Van Gunsteren 2009) en het kabinet Balkenende II, dat bestaat uit CDA, VVD en D66 (zie ook: Regeerakkoord 2003). De staat hanteert in de memorie van toelichting op de wetwijziging zinsneden als “niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. En die verantwoordelijkheid gaat verder dan de eigen belangen”, specifiek nog gaat het om “verantwoordelijkheid nemen voor gemeenschapsbelangen” (OCW 2005). De opdracht vanuit de staat beperkt zich dan nog tot dát er aan burgerschapsvorming moet worden gedaan, maar scholen houden alle ruimte om de praktijk zelf in te vullen. Maar wanneer het Kabinet Balkenende IV – CDA, PvdA en ChristenUnie – aantreedt in februari 2007, klinkt het discours heel anders: “Groot is de behoefte aan houvast, geborgenheid en een herkenbare eigen identiteit” (Regeerakkoord 2007: 3). Gevoelsmatige kernwoorden zijn ‘samen’, ‘vertrouwen’, ‘veiligheid’, ‘respect’, ‘waarden’ en ‘waardering’ (zie ook: Ministerie van Algemene Zaken 2007). Er ontspruit een staat die “mensen ... [zal] mobiliseren, verbinden, ondersteunen en toerusten om hun verantwoordelijkheid voor hun eigen leven en de samenleving in al zijn verscheidenheid vorm te geven” (Regeerakkoord 2007: 5). Een periode breekt aan waarin “de overheid duidelijke grenzen stelt aan wat wel en wat niet kan” (Ibid.:3). Het is ook deze staat die per oktober 2007 het herontwerpdossier voor het mbo stevig naar zich toetrekt, zich gesteund voelend door een onderzoek van bureau Berenschot (zie: Berenschot 2007, OCW 2007). De staat is het beu dat de uitrol van het herontwerp achterblijft en haalt de regie weg bij de MBO Raad. Door de inrichting van een nieuw bestuurlijk arrangement, resorteert de implementatie van het cgo vanaf dat moment direct onder de staatssecretaris van Onderwijs in een aparte organisatie; het Procesmanagement MBO2010. Ook roept de staat een halt toe aan het via schering en inslag verweven van Burgerschapscompetenties met de beroepseisen, door het document ‘*Leren, Loopbaan en Burgerschap*’ (LLB)²⁰ van april 2007, integraal verplicht te stellen als expliciete *examen*-eis voor *alle* mbo-opleidingen (zie ook: Coördinatiepunt 2008). Met deze ‘buitenjuridische normatieve invulling’ van wat mbo-student als *moreel* burger moet zijn bij afstuderen, lijkt de *virtualisering van burgerschap* zijn definitieve intrede te doen in het mbo-onderwijs (zie ‘tweede as formeel-moreel burgerschap’: Van Houdt & Schinkel 2009, noot 6. Zie ook: Schinkel 2009b). De *sociaal-economische* cgo-doelstelling van een verbeterde aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt wordt in beleid en discours verbreed met een *morele* kwalificatie-eis voor ‘de samenleving’; van een (inclusief) ‘goed functioneren in de maatschappij’ tot een (exclusief) ‘opleiden voor burgerschap’. Het beleid verschuift daarmee ook expliciet van wegwerken van achterstanden, naar (preventief) inperken van ‘anders zijn’ (vgl. Van Bochove & Burgers 2009, Van Gunsteren 2008, 2009, Van Houdt & Schinkel 2009). De responsabilisering overstijgt daarmee de oorspronkelijke sociaal-economische doelstelling en krijgt een inhoudelijk *normatieve* dimensie. Dit zou ik ‘*morele* responsabilisering’ willen noemen. Deze *morele* responsabilisering lijkt te passen in de these van de paternalistische staat van Schinkel (2009b). Uit verschillende documenten lijkt de staat ook te menen de *procedurele* legitimiteit van zijn paternalistische transformatie rond te hebben; in verschillende publicaties keert terug dat zijn acties en beslissingen zijn gevormd en besloten in samenspraak met betrokkenen, waarbij een ‘algemeen aanvaarde’ symbolische basis is gelegd (zie bijv.: OCW 2003, 2004, 2005, 2007, Gemeenschappelijk procesmanagement 2007, Ministerie van Algemene Zaken 2007, vgl. Van Gunsteren 2009, Schinkel 2009b). De staat verwacht dan ook de *inhoudelijke* legitimiteit van zijn nieuwe rol en keuzes rond burgerschapsvorming en -examen te hebben; hij is ertoe op aarde om de ‘goede’ en ‘actieve’ burger te vormen en is gerechtigd daar een inhoudelijke opdracht over uit te geven (vgl. Van Gunsteren 2003, 2008, 2009, Schinkel 2007, 2009a, 2009b, Tonkens 2008, Van Houdt & Schinkel 2009).

Het mbo-veld

De nieuwe onderwijswet ‘actief burgerschap en sociale integratie’ heeft op het moment van ingang nog weinig noemenswaardige impact in het mbo. Dit komt vooral omdat scholen er nog steeds een invulling aan kunnen geven die zij vinden passen bij hun taak een student op te leiden tot een beroepskracht. Het

beleidsdiscours van *sociaal-economische* responsabilisering uit die periode sluit ook aan bij de kernovertuigingen van het mbo-veld zoals die zijn vastgelegd in de WEB en zelfs de grondwet, waarin sinds 1848 vrijheid van stichting, richting en inrichting van onderwijs is geregeld.²¹ Hoewel de wetswijziging in 2006 politiek-sociologisch gezien een sectoroverstijgende ‘major change’ in beleid betekent, lijkt er helemaal geen wijziging plaats te hebben gevonden in de ‘deep core beliefs’ van actoren in het mbo-veld, zoals het ACF stelt (zie: Sabatier & Weible 2007, Schlager 2007). De nieuwe coalitie Balkenende IV veroorzaakt echter wel een voldoende grote ‘shock’ om het mbo-veld wakker te schudden, wanneer de staat integraal verplichte inhoudelijke en te examineren richtlijnen geeft via het document LLB. Voor de staat mag de morele responsabilisering als legitiem gelden, voor actoren in het mbo-veld geldt dit blijkbaar niet. Want op dat moment zetten actoren in het mbo-veld, met voorop de MBO Raad, zorgvuldige stappen om inhoudelijke en procedurele legitimiteit *tegen* deze beleidsopdracht en de rol van de staat te managen, richting een voor het mbo-veld meer legitiem beleid – beleid dat ook beter past bij het mbo-veld zijn ‘(deep) core beliefs’.

Eens gegeven, blijft gegeven...

Het is namelijk al snel duidelijk dat het mbo-veld “de inhoud, de systematiek en de uitvoerbaarheid” van de beleidsopdracht in het document LLB in twijfel trekt (zie: MBO Raad 2007a, Colo 2008, SLO 2009). Al voor de verplichte invoeringsdatum (schooljaar 2008-2009) bespreekt de MBO Raad de beleidsopdracht met verschillende actoren in het mbo-veld. Tijdens de algemene ledenvergadering in oktober 2008 legt het bestuur van de MBO Raad een interne memo voor aan zijn leden. De kern van het memo is een voorstel voor een andere opzet van LLB omdat “de verantwoordelijkheid voor [de burgerschapskwalificering] bij de onderwijsinstellingen en de MBO Raad [hoort]” (MBO Raad 2008). De staat mag *wensen* neerleggen op het gebied van kennis (staatsinrichting, arbeidsrecht, wat is een CAO), maar het is niet aan de staat om te bepalen *hoe* de student zich als burger in de samenleving beweegt. Ook uit de voortgangsgesprekken die het Procesmanagement MBO2010 met de instellingen eind 2008 voert, blijkt dat ook hij zijn zorg moet uiten over het burgerschapscompetentieonderwijs naar zijn opdrachtgever, de staatssecretaris: “[w]ij hebben grote twijfels over de *uitvoerbaarheid* van hetgeen inmiddels vastgelegd is in documenten... Zo lijkt het ons bijvoorbeeld verstandig dat elke individuele school verantwoordelijk is voor het verzorgen van burgerschapsprogramma’s en daarover in het jaarverslag verantwoording aflegt” (MBO2010 2009: 17 - *cursivering KC*). In het verslag van het gesprek van Procesmanagement MBO2010 met Instelling X blijkt duidelijk dat “men van mening [is] dat het burgerschapscomponent in het LLB dossier een verantwoordelijkheid is van de MBO instelling. ... verdere wettelijke inkadering van het LLB dossier [is] overbodig” (MBO2010 2008: 2).

Eind 2008 is het ook voor de staatssecretaris OCW definitief duidelijk dat haar moraliserende beleid niet als legitiem wordt ervaren door het mbo-veld: “[i]n de gesprekken die ik met docenten en schoolleiders voer komt het onderwerp burgerschap in het mbo vaak ter sprake”, “...de huidige situatie rond burgerschap wordt geproblematiseerd, zowel naar de inhoud als naar de status van het brondocument.” De staatssecretaris “zal zo spoedig mogelijk een commissie instellen met de opdracht om in het voorjaar met een advies over de optimale inbedding van leren, loopbaan en burgerschap in het mbo te komen” (OCW 2008b). Deze actie van de staatssecretaris wacht de MBO Raad echter niet af; na het akkoord van de ALV en in bestuurlijk overleg met Colo (de vereniging van de kenniscentra beroepsopleiding bedrijfsleven) spreekt de MBO Raad begin 2009 met de staatssecretaris. Daarop vervalt de adviescommissie die de staatssecretaris zou instellen en krijgt de MBO Raad ‘opdracht’ te zorgen voor een breed gedragen - procedureel en inhoudelijk legitiem - voorstel (zie: MBO Raad 2009a, 2009b, 2009c, 2009d, zie ook: MBO Krant 2008). Dit voorstel met brondocument versie 2009, presenteert de MBO Raad in juni 2009. Hierin brengt de MBO Raad hetgeen de staat wilde vestigen als ‘opleiden voor burgerschap’ terug naar waar het mbo-veld van vindt waar hij vanuit de WEB voor is; “burgerschapsontwikkeling in de context van *beroepsuitoefening* en maatschappelijk functioneren” (MBO Raad 2009e, 2009f - *cursivering KC*).; “de kern van dit nieuwe brondocument is dat de verantwoordelijkheid voor de invulling ... bij de scholen komt te liggen”, “[I]andelijk worden er geen verplichte kaders gesteld voor inhoud, vormgeving of toetsing” (Ibid.). Dit is passend bij *sociaal-economische* responsabilisering en zoals de taak van het veld vaststaat in de grondwet. Met zijn voorstel (her)positioneert de MBO Raad het burgerschapsbegrip op Van

Houdt en Schinkel (2009) hun ‘eerste as van dimensies van burgerschap’. De rechterkant van de tweede as van formeel-moreel burgerschap acht het mbo-veld geen legitieme positie (voor de staat):

Het brondocument gaat voorbij aan het gegeven dat burgerschap meer een proces van bewustwording is, zich niet alleen moet richten op gedrag maar ook (of juist) op de achterliggende waarom-vragen en onderscheid moet maken in de verschillende rollen van de student als burger (MBO Raad 2009e: 2).

Dat de nieuwe beleidsopdracht geen legitimiteit heeft in het mbo-veld, heeft dus alles te maken met vigerende normatieve overtuigingen in het mbo-veld die ingebed zijn in hun ‘deep core beliefs’ en bestaande beleidsgerelateerde kernovertuigingen en die zijn niet veranderd. Uit grondwet, onderwijswet, maar ook ontwikkelingen als NPM, volgt de kernovertuiging dat het mbo-veld de morele inmenging van de staat ook niet hóeft te dulden. De tekortkoming van de beleidsveranderingthese van het ACF wordt hier duidelijk; het houdt te weinig rekening met betekenisgeving van actoren op *meerdere* niveaus; (grote) beleidswijzigingen volgen in ACF op (substantieel) veranderde overtuigingen. In het geval van opleiden voor burgerschap in het mbo verandert het beleid wel in het verlengde van een wijziging van coalitie en een omslag in bestuur, maar wat niet verandert zijn de overtuigingen en waarnemingsfilters van *overige* actoren. Sterker nog; het beleid zou wel eens kunnen *terugveranderen* door *onveranderde* geloofssystemen van actoren in het mbo-veld; zoals juist de SCT ook padafhankelijkheid schetst (zie: Ingram e.a. 2007). Het mbo-veld accepteert de nieuwe sociale constructie van de staat ook niet dat mbo-studenten een nieuwe ‘target group’ vormen (Ibid., vgl. Van Bochove & Burgers 2009), die moet worden gevormd tot een bepaald type moreel burger ter bevordering van ‘sociale cohesie’; het mbo leidt op voor een *beroep*, niet voor burgerschap. Omdat deze sociale constructie niet landt, beklijft ook de herkaderde opdracht van de staat niet, ondanks nieuwe wetgeving, gericht gehanteerde en gecommuniceerde beleidsdefinities en retoriek (vgl. Van Gunsteren 2009, Schinkel 2009). Maar dat is niet de enige basis waarop het mbo-veld voor een ‘policy backlash’ wil zorgen.

Het verhaal van een State Agent

Niet alleen bestuurders, maar ook beleidsmedewerkers, onderwijskundig procesbegeleiders en coördinatoren van opleidingen binnen de scholen vragen zich bij de introductie van de exameneis LLB af hoe hun instelling nu moet meten en verantwoorden dat studenten hun burgerschapscompetenties ontwikkelen.²² Bij het Procesmanagement MBO2010 komen veel vragen van stafleden van scholen binnen, zoals; kun je vrijstelling krijgen voor burgerschap, mag de examinering zo ingericht worden dat het gemiddelde over de competenties een voldoende is met een minimumcijfer van bijvoorbeeld een 4, moeten de examens aangepast zijn aan een mbo-niveau, wat moeten we op het diploma zetten. Na overleg tussen MBO2010, de MBO Raad, de inspectie en OCW begin 2008, is de onderwijsinspectie bereid in maart 2008 een ‘voorschouw’ te doen voor een aantal ROC’s die al redelijk gevorderd zijn. Doel is om meer houvast te krijgen in hoe het toezicht gaat plaatsvinden en of de ROC’s wat de verantwoording betreft op de goede weg zitten. Uiteindelijk creëert het mbo-veld daarmee een stevige basis waarmee de MBO Raad in het voorstel van juni 2009 de inhoudelijke legitimiteit van de beleidsopdracht richting de staat breed gedragen in twijfel kan trekken:

Het brondocument Leren, Loopbaan en Burgerschap (LLB) in de huidige vorm leidt tot problemen in de scholen. Men is niet gelukkig met de invulling die er door het brondocument aan wordt gegeven en de inspectie heeft grote moeite met het operationaliseren van het toezicht op de uitvoering..... De ervaringen...laten zien dat het vastleggen van te behalen niveaus voor de vormingsaspecten niet zinvol mogelijk is. De inspectie geeft ook aan dat de toetsbaarheid een probleem is omdat de standaarden...zich moeilijk verhouden tot onderwijs dat niet zozeer gericht is op het bereiken van een bepaald kennisniveau maar het op het bereiken van vooruitgang in houding/ontwikkeling” (MBO Raad 2009e: 2).

Het zijn problemen met rekenschap en control die als krachtige argumenten naar voren worden gebracht om de onuitvoerbaarheid van het beleid te *onderbouwen* – het mbo-veld vindt dus ook vanuit zijn kernovertuiging dat zijn handelen richting wet- en regelgeving te verantwoorden moet zijn. Dit is een

relaas dat veel beleidswetenschappers juist verwachten tegen te komen op street-level; de *state-agent narrative* van Maynard-Moody en Musheno (2000,2003). Het zijn hier echter stafleden, management/bestuur, toezichthouder en de branche-vereniging die de *state-agent narrative* bezigen. In hun onderzoek vonden Maynard-Moody en Musheno de *state-agent narrative* helemaal niet op street-level. Hoewel ze expliciet niet concludeerden dat deze niet zou bestaan, positioneren ze hem ook niet nadrukkelijk. In mijn case-study is de *state-agent narrative* expliciet aanwezig op mesoniveau, als een legitimiteitswapen richting de staat.

Een passend voorstel

De staat mag dan voelen voor *moreel* burgerschap, het mbo-veld kan en wil er niets mee; “[a]n burgerschap kun je moeilijk een einddoel vaststellen” (MBO Krant 2008). In het voorstel van juni 2009 wil het mbo-veld voor Burgerschap voortbouwen op het vak maatschappijleer uit het voortgezet onderwijs; de kenniscomponent is daarbij zeer belangrijk. Er moet tenminste aandacht besteed worden aan de terreinen politiek-juridisch (staatsrechtelijke rechten en plichten), sociaal-maatschappelijk (sociale rechten en plichten; deelname en bijdrage aan een gemeenschap) en economisch (bijdrage leveren aan de arbeidsgemeenschap en deelnemen als consument aan de maatschappij) (vgl. ‘eerste as van dimensies van burgerschap’: Van Houdt & Schinkel 2009). Op het eerste gezicht *lijkt* het voorstel weinig verschillend van het eerdere document LLB – in de (waarschijnlijk niet onbewust) gebruikte terminologie herkent de staat flarden van het oude document al is vitaal burgerschap er helemaal uitgeschrapt. De inhoudelijke en morele richtlijnen vanuit de staat zijn volledig weggelaten:

[d]e school bepaalt hoe dit wordt uitgewerkt in het onderwijsprogramma.... Afhankelijk van... actuele ontwikkelingen of ter profilering van de instelling kan het voor de hand liggen daarbij andere terreinen te benoemen. Dit is de verantwoordelijkheid en keuze van de instellingen zelf. Te denken valt aan thema’s als gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, internationalisering, ondernemerschap, interculturaliteit, levensbeschouwing (MBO Raad 2009f: 4,5).

Kortom; geen *morele* responsabilisering door de staat. Het mbo-veld vult zijn voorstel in vanuit eigen ‘core beliefs’ en claimt daarbij zelf de *morele* dimensie.

Praktijk van Uitvoering

Maar hoe wordt het nieuwe beleid nu op microniveau ontvangen en uitgevoerd en waarom is dat zo? Op het gebied van burgerschap bestaan veel theoretisch-analytische en empirisch-analytische publicaties die zich veelal beperken tot het macro- en mesoniveau en/of uitgaan van het beleid als vaststaande opdracht (zie: Meziani 2007, Schinkel 2007, 2009b, Tonkens 2008, Van Houdt & Schinkel 2009, Van Gunsteren 2008, 2009). Uit mijn onderzoek blijkt dat dergelijk beleid in het mbo-veld eigenlijk niet zomaar vaststaat en een dynamiek teweeg brengt die zorgt voor (potentiële) beleidsverandering, met name omdat de ‘(deep) core beliefs’ van actoren de omgang met dat beleid beïnvloeden (vgl. Van Bochove & Burgers 2009, Van Gunsteren 2009). Er is nog weinig onderzoek gedaan naar hoe de legitimiteit en vertaling van het nieuwe burgerschapsonderwijsbeleid er nu in de *praktijk* uitziet en wat daarin de betekenisgeving door actoren op dat microniveau is. Met mijn onderzoek zet ik een eerste stap in die richting.

De zichtbare ‘praktijk’

Door de vaststelling van de exameneis Burgerschap en het brondocument LLB, zijn mbo-scholen op zoek gegaan naar manieren om de opdracht voor burgerschapsvorming in de praktijk in te vullen. Veel scholen hebben gekozen voor een door een uitgeverij ontwikkelde methode, bijvoorbeeld ‘Spring’ van Thieme Meulenhof, ‘Connect’ van Noordhoff of ‘Schokland’ van Uitgeverij Deviant (zie ook: Meziani 2007, Moen & Hoogeveen 2007). Een reden om een methode in te kopen heeft bijvoorbeeld te maken met “te weinig tijd om een eigen programma te ontwikkelen of uitstapjes naar de Tweede Kamer of de rechtbank te organiseren” (docent Opleiding II). Scholen verwachten - als echte state agents - dat een

ingekochte methode een ‘veilige’ keuze is; een methode zou automatisch alle examencomponenten uit het LLB document moeten dekken en op vanzelfsprekende wijze de verantwoording naar de onderwijsinspectie moeten doorstaan. Verschillende opleidingen ‘mixen’ methoden. Sommige scholen of opleidingen ontwikkelen zélf een (volledig) programma. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat men de beschikbare lesmethode(n) benedenmaats van kwaliteit vindt en/of dat de leiding het belangrijk vindt dat een burgerschapsprogramma als het ware ‘de identiteit van de school’ in zich draagt (zie ook: MBO Raad 2007b, Meziani 2007, Servicedocument 2007, Clustergroep LLB 2008, MBO Krant 2008, Friesland College 2008, Polter & Leeman 2008, Reader 2008, Werkgroep Leren, Loopbaan en Burgerschap 2008, MBO Krant 2009).²³ Veel van hierboven genoemde uitvoeringspraktijkgegevens is algemeen beschikbaar.²⁴

Dat er methoden en/of programma’s aangeschaft of ontwikkeld zijn, betekent niet automatisch dat actoren in de praktijk de veranderde beleidsopdracht daadwerkelijk als legitiem beschouwen en deze ook nauwkeurig uitvoeren; ze kunnen ook legitimiteit en praktijk vanuit eigen overtuigingen (‘deep core beliefs’) en acties *construeren* (vgl. Maynard-Moody & Musheno 2000, 2003, Ingram e.a. 2007, Wallner 2008). Met mijn etnografie van Opleiding I zal ik dit onderzoeken en proberen te verklaren.

Legitimiteit en ‘(deep) core beliefs’

Docent B van Opleiding I haalt uit eigen beweging het document LLB erbij als we het vak bespreken. Hij kent het document en ziet er veel van het oude maatschappijleer in terugkomen. Het document bevat volgens hem echter “waaninnige acties” en “brede, vage omschrijvingen.” Docent B dicht ook weinig procedurele legitimiteit toe aan het document LLB omdat het naar zijn oordeel is ontwikkeld door mensen die te ver van de praktijk afstaan:

Het blijft allemaal op vaag theoretische modellen liggen. ... dit is zo geformuleerd dat je zegt van volgens mij weten die mensen alleen uit een boekje hoe een leerling eruit ziet.

Inhoudelijk vindt hij het beleid ook weinig aansluiten bij de realiteit – het vraagt bepaald gedrag van studenten wat hij niet redelijk acht. De leeftijdsgroep waarmee hij werkt is namelijk “redelijk ongenueanceerd; dat is natuurlijk ook het voorrecht van de leeftijd.” Docent B stoort zich ook aan gebruikte bijvoeglijke naamwoorden zoals ‘adequaat’ en ‘goed’. Het gaat wat hem betreft teveel uit van gewenst gedrag bepaald door mensen “waar altijd tegenop wordt gekeken” die docent B weinig vertrouwenswekkend vindt omdat zij ook “de normen en waarden met alle handen [schofferen]”. Zoals “meneer Balkenende.....die probeert de parlementaire democratie te omzeilen” (onderzoek Iraq-oorlog, KC). Docent B heeft duidelijk weinig op met het beeld van ‘de goede, aangepaste burger’:

...je hebt hele vervelende mensen nodig namelijk in de wereld, want hele vervelende mensen zorgen dat de boel wakker blijft. En dat zijn niet....de meegaande burgers waardoor de samenleving ontwikkeld is. Dat zijn de lastige mensen, de mensen die aan die buitenkanten zitten, die dus zorgen dat de rest elke keer denkt van 'ja maar wacht even, waarom doen mensen dat', die heb je nodig.

‘Anders zijn’ moet dus mogen (vgl. Van Gunsteren 2008, 2009). Voor docent B kan een burger niet ‘buiten’ de samenleving staan (hoogstens aan de rand ervan). Een sociaal “inactieve burger” is ook een “goed burger op zijn eigen manier...als de buurt daar geen last van heeft.” Iemand die geen interesse heeft in de politiek is nog steeds burger “want je kan je afvragen; waarom heeft -ie geen interesse in politiek.” Docent B heeft een *klassiek liberale visie* op burgerschap en wijst daarom moreel burgerschap welbewust af (vgl. Schinkel 2007, 2009b, Van Houdt & Schinkel 2009). Voor een ‘klassiek liberaal’ heeft het veranderde burgerschapsbeleid geen enkele legitimiteit: “we gaan zo langzamerhand naar een totalitaire staat toe.” Burgerschap (of liever maatschappijleer) in het mbo-onderwijs moet wat docent B betreft gewoon om *kennis* gaan: “een competentie betekent [voor mij nog] gewoon kennis”, “Burgerschap is een actief iets, ja. Maar wel gebaseerd op kennis,...een bewuste activiteit”:

....bewust slecht, bewust goed... als je maar bewust handelt. Onbewust handelen, dat vind ik niet goed. En als je nou bewust slecht handelt, ja okay, dat is niet mijn keuze, maar in ieder

geval doe je het bewust...

... ik vind dus dat je.. leerlingen bewust moet maken van hoe het speelt in de samenleving, hoe dat in mekaar zit, en alle facetten, dat je het daarover kunt hebben zonder indoctrinatie natuurlijk, want mijn opvattingen zijn anders dan jouw opvattingen en van weer anderen... dus gewoon dat je waardevrij die mechanismes kan blootleggen, en vervolgens kan iemand zelf dus keuzes maken in het geheel...

Studenten zullen wat deze 'klassiek liberaal' betreft ook niet laten zakken op burgerschap, omdat het *hem* niet gaat om een meetbaar einddoel (beleidsopdracht), maar om een *leerproces*.

...ik zorg...dat ze dit gewoon allemaal afgevinkt hebben, daar kan ik ze bij helpen. Het zou te gek zijn als je hierop zou zakken.... ik vind dat ik.....en mijn collega's Burgerschap moeten zorgen dat dit gewoon op een normale manier wordt afgevinkt, en niet zeggen 'die [opdracht, KC] is onvoldoende, nou jammer, dan haal je het niet meer.' Nou dan denk ik, dat is ook geen leren. Ga maar verbeteren en lever maar in en als die weer niet goed is dan gaan we net zo lang door tot die goed is. Want dat zijn leermomenten...

Een *gekwalificeerd* burger bestaat wat hem betreft niet; burgerschap "gaat...je hele leven door."

Docent B acteert duidelijk als een citizen-agent, het beleid heeft geen legitimiteit omdat het niet aansluit bij zijn klassiek liberale '(diep) core beliefs' en hij voegt zich er ook geenszins naar. Wat hij kan betekenen voor zijn citizen-client, de student, dat staat voorop (vgl. Maynard-Moody & Musheno 2000, 2003). Hoewel docent B zich bewust is van de (state-agent) problemen rond rekenschap en control die uit de beleidsopdracht voortvloeien, ziet hij de beleidsopdracht geenszins als een keurslijf:

Uiteindelijk maakt het niet uit hoe het er staat, het is ook een vorm. Ik kan hier zoveel mee op mijn manier en een andere docent doet het op zijn manier. Dus het geeft wel ruimte om te kijken naar de populatie, van hoe moet je het doen, wat ga je doen, wat vind je zelf interessant, die ruimte is er wel.

Wanneer hij het voorstel van de MBO Raad in juni 2009 ziet, mailt docent B mij; "ze zijn eindelijk wat wijzer geworden in onderwijsland dit sluit precies aan bij mijn visie". Ook hieruit blijkt dat nauwkeurige uitvoering van wetten en regels van de staat voor hem niet leidend zijn in denken en handelen; dat is zijn eigen klassiek liberale visie. Hij is een onafhankelijk actor, alleen naar mijn idee te weinig een onafhankelijke *morele* actor die weet/bepaalt wat het beste is voor andere burgers, zoals Maynard-Moody en Musheno (Ibid.) de citizen-agent beschrijven. *Dat* is bij docent A anders.

Docent A geeft toe het document LLB nooit echt goed bekeken te hebben. Over de gestelde kaders zegt hij: "nou ja, die zijn er":

De examensecretaris die zal wel aangeven of ik erbinnen zit of erbuiten zit en de vaststellingscommissie als ze mijn toetsen zien....Ik doe er niet zoveel mee. Maar het is voor de organisatie goed dat het er is, omdat ze zich daaraan moeten voldoen [sic]... Ik richt me er niet op. Ik vind de manier waarop ik werk goed....

Hij is zich wel *bewust* van rekenschap en control, maar ziet dat niet als *zijn* verantwoordelijkheid. Docent A kent de beleidsopdracht (de regels) ook niet diepgaand; als een echte citizen-agent plaatst docent A zich in zijn relaas los van 'het systeem'. Ook naar 'de organisatie' refereert hij met 'ze' en niet met 'wij' of 'ik' (vgl. Maynard-Moody & Musheno 2000). Docent A werkt wel uit eigen beweging met een methode. Die keuze was "heel pragmatisch", want: "Ik word altijd in mijn nek gezeten door de examencoördinator...wat kan ik dan beter doen dan een methode zoeken? Die deed zich gewoon voor hoor, ik heb niet avonden lang allemaal gezocht naar methodes." Pragmatisme is de trots van de citizen-agent (Ibid.) en dit komt ook tot uiting in het feit dat docent A regelmatig onderdelen en vragen niet behandelt "waarvan ik vind; die is niet relevant, daar heb ik geen zin in" en "ik [laat] me ook een beetje...leiden door de dingen die gebeuren en de dingen die ik zelf bedenk." Het zou bijna de indruk wekken dat docent A gewoon zijn eigen gang

gaat en dat het beleid geen enkele inhoudelijke betekenis voor hem heeft. Toch heeft hij wél een beeld van een goed burger:

.....Een goed burger vind ik iemand die ook betrokken is bij zijn omgeving, bij de maatschappij, en die ook van het leven wil genieten. En er ook voor zorgen dat dat ook kan gebeuren maar niet ten koste van werk dat je moet doen en dergelijke.

Hier klinken gelijkende woorden als in het beleidsdiscours. Het is voor docent A echter niet zo dat er burgers expliciet 'buiten' de samenleving kunnen staan, maar – in tegenstelling tot 'de klassiek liberaal':

... er zijn burgers die het niet wenselijk doen.....die gewoon nooit aan werken toe komen, die gewoon geen discipline opbouwen en mensen die alleen maar zeurende mensen worden omdat ze de kans niet gegrepen hebben die ze niet gezien hebben.... en daarom niet verder zijn gekomen.

Docent A vindt (dus) wel dat formeel burgerschap enigszins materieel gerealiseerd moet worden (vgl. Van Gunsteren 2009), zijn burgerschapsovertuiging blijft echter voornamelijk *neorepublikeins* (Ibid.). Het is daarbij belangrijk dat studenten "gewezen zijn op verantwoordelijkheden die je opbouwt naarmate je ouder wordt", op de hoogte zijn van "dat mensen verschillende levensovertuigingen hebben." Als citizen-agent is het bij docent A niet het beleid wat hem drijft, maar zijn eigen opvattingen en de overtuiging te weten wat goed voor de student is. Dat er overeenkomsten met het (oude en nieuwe responsabiliserende) beleid zijn, zou wijzen op ervaren legitimiteit. Maar; kan iets wel legitimiteit hebben als je er helemaal niet bezig houdt? Er zijn ook duidelijk verschillen tussen de visie van docent A en de 'integratie' die de staat voorstaat (vgl. Schinkel 2009b);

wat ik wel aangeef is; je hebt een thuisleven - een privéleven - en een maatschappelijk leven. In het maatschappelijk leven zijn algemene normen en dan kan het zijn dat je wel eens in de knel komt met je privéleven. Bijvoorbeeld noem een simpele; feestdagen. Of bepaalde gebruiken. Dat kan gebeuren; maar maatschappelijk moet iedereen elkaar op alles kunnen aanspreken. In je privéleven dat kan dus heel erg anders zijn. Het kan zijn dat je in een kaftan thuis loopt, maar als je werkt doe je dat niet.... Ik denk dat als in een samenleving met verschillende groepen mensen leeft, dan moet je iets hebben waarop je samen bent en je moet ook iets hebben waar je op jezelf bent.

Enige *publieke culturele* 'aanpassing' is (dus) wel degelijk een drijfveer van docent A, maar de privésfeer blijft van jezelf. Cultureel burgerschap *tot* de voordeur, maar geen moreel 'gevirtualiseerd' burgerschap *tot achter de voordeur* (vgl. Schinkel 2007, 2009b, Van Gunsteren 2009); hiermee wordt wederom het *neorepublikeinse* core belief zichtbaar. *Kwalificeren* voor burgerschap dat kan ook voor de neorepublikein niet; "dat is een proces wat je hele leven doorgaat." En hoewel docent A in de lessen keer op keer tegenover de eerstejaars studenten herhaalt dat hun inzet bij zijn vak het verschil betekent in de beslissing of de student vanaf leerjaar 2 naar niveau 3 of niveau 4 gaat, zegt hij tegen mij dat het uiteindelijk "helemaal niet" zo is. Het gaat *hem* erom dat studenten zich in wat onderwerpen hebben verdiept, zich hebben kunnen uiten en dat ze iets met elkaar hebben gedeeld. Belangrijkst is "dat ze ermee bezig zijn", niet de score:

Er is een herkansing. Ik doe het liever niet. Ze mogen inhalen en als het echt nodig is dan wil ik nog wel eens een mondeling doen, omdat het ook kan zijn dat iemand vanwege problemen gewoon niet aan het leren toekomt. En dan probeer ik op het onderwerp of de situatie waar zo iemand ingaat [sic], kán ik dan wel eens nemen als mondeling. Kijken, hoe pak je dingen aan, hoe kijk je daarnaar.... hoe zouden anderen daar naar kijken.

Het gaat de 'neorepublikein', net als de 'klassiek liberaal', om het *leerproces*, niet om een gevirtualiseerde *morele* burgerschapskwalificatie (vgl. Schinkel 2007, 2009b). Daarbij waardeert de 'neorepublikein' expliciet *individuele* inspanning en gedrag/houding van de student.²⁵ Daarmee is hij een *citizen-agent* avant la lettre; een pragmatisch, onafhankelijk *moreel* actor die primair zijn werk laat sturen door het oordeel over de student en de overtuiging te weten wat het beste is voor die student. Legitimiteit van

wetten, beleid en regels is daarbij eigenlijk geen issue (vgl. Maynard-Moody & Musheno 2000, 2003, Wallner 2008).

Net als bij het mbo-veld op mesoniveau blijken kernovertuigingen van groot belang bij de toegedichte - én de (re)constructie van – legitimiteit van het beleid door actoren op microniveau. Op mesoniveau resulteerde dit in een voor het mbo-veld procedureel en inhoudelijk legitiem (tegen)voorstel aan de staat. Maar; welke implicaties hebben de ideologische oriëntatie van een ‘klassiek liberaal’ en een ‘neorepublikein’ gegeven de specifieke morele beleidsopdracht vanuit de staat?²⁶

Praktische implicaties van core beliefs in de omgang met het beleid

Is wat een ‘klassiek liberale’ of ‘neorepublikeinse’ citizen-agent zegt ook wat hij continu toepast in de praktijk, of is hij uiteindelijk een *state agent* die zich schikt naar de opdracht van de staat? Zoals Maynard-Moody en Musheno (2003) al wel aangeven, zit een docent veel minder vast aan regels en procedures dan bijvoorbeeld een politieagent. Toch zijn er bepaalde verplichtingen waar het onderwijs niet omheen kan. Actoren zorgen er dan ook voor dat er documentatie is voor de verantwoording van hun lessen en examinering in verband met het toezicht en de bekostiging vanuit de staat; zoals leeragenda’s, administratieve voorbladen bij toetsen en presentielijsten. De ‘klassiek liberaal’ laat echter de studenten zelf de presentie aankruisen op een namenlijst. Of dat helemaal correct gaat, dat controleert hij niet; studenten moeten zelf een (bewuste) keuze maken of ze komen of niet en hoe ze omgaan met die presentielijst. De ‘neorepublikein’ houdt zelf de presentie bij, maar gebruikt de lessen regelmatig voor andere dingen dan de bedoelde *klassikale* burgerschapsles, zoals mondelinge examens, waar studenten in groepjes van vier hun werkstuk presenteren, een stelling moeten plegen en met elkaar in discussie moeten gaan.²⁷ Ook administratie en organisatie van de lessen - onderdeel van de rekenschap en control – richten deze actoren dus in als citizen-agents die zich laten sturen door kernovertuigingen, de waarde van hun werk en het nut voor de student. Mede door de weinig aanwezige legitimiteit van de beleidsopdracht, hebben eigen ‘(diep) core beliefs’ - versus ‘*policy* core beliefs’ - van de ‘klassiek liberaal’ en de ‘neorepublikein’, voorrang op de beleidsdoelen van de staat (zie tabel 2) (vgl. Schlager 2007, Sabatier & Weible 2007).

De ‘neorepublikein’ zit het dichtst bij de burgerschapsvorming zoals volgt uit de nieuwe onderwijswet en het document LLB, al is het vanuit die visie en met een eigen invulling uitgevoerd; de nieuwe *moreel* responsabiliserende opdracht met zijn *virtualisering van burgerschap* blijft voor de ‘neorepublikein’ een brug te ver (vgl. Van Houdt & Schinkel 2009, Schinkel 2009b). Het is voor hem vooral van belang dat een student zich verantwoordelijk leert te gedragen richting zichzelf en zijn omgeving; dat herhaalt hij ook steeds in zijn lessen. De ‘neorepublikein’ spreekt zijn eerstejaars erop aan dat zij er zijn om anderen te helpen die ‘in de penarie zitten’. Daartoe ontvangen al zijn studenten ook een JIP-boekje.²⁸ Als ze niet in staat zijn om hulp te bieden, dan moeten ze iemand doorverwijzen; “als burger heb je de plicht om te helpen en als je het niet lukt anderen in te schakelen”. De ‘neorepublikein’ spoort zijn studenten ook aan om zelf hulp te *vragen* als dat nodig is. Toch gaat hij nooit zover om te beweren dat je geen burger bent als je dat *niet* doet. Ook gelooft hij er niet in dat we “allemaal aan het integreren zijn”, want “hoe je je in de samenleving gedraagt en in je privéleven is vaak verschillend” Ook in zijn lessen bestaat er dus geen moreel burgerschap *tot achter de voordeur* (vgl. Van Gunsteren 2009, Van Houdt & Schinkel 2009, Schinkel 2007, 2009b). De ‘neorepublikein’ blijft daarbij voornamelijk vanuit ‘de eerste as van dimensies van burgerschap’ opereren (vgl. Van Houdt & Schinkel 2009). Hij laat zich, vanuit eigen overtuiging en waarnemingsfilters, als het ware *sociaal-cultureel* responsabiliseren en daar houdt het op. Dat zijn ‘neorepublikeinse’ core beliefs en de daaruit voortvloeiende ideeën over wat goed is voor zijn studenten zijn werk sturen, blijkt ook uit de manier waarop de gekozen burgerschapsmethode onderdeel is van de les. Regelmatig ontstaan er discussies die al dan niet met het in behandeling zijnde onderwerp verband houden, waarbij de basale drijfveer van de ‘neorepublikein’ is om studenten bewust te laten worden van hun verscheidenheid aan (culturele) achtergronden, maar dat ze tegelijkertijd verantwoordelijkheid voor elkaar hebben. Het voeren van discussies is een middel om studenten meer in verband met elkaar te brengen; dan is de interactie niet beperkt tot het “alleen maar maken van grapjes”, maar worden ook ‘serieuze’ onderwerpen besproken. Een belangrijk onderdeel van het jaarprogramma is ook een werkstukopdracht waarvoor de student een onderwerp moet kiezen wat hem “na aan het hart ligt”, waarbij het onderwerp bekeken moet worden vanuit verschillende maatschappelijke invalshoeken: de persoon

zelf, het gezin/de familie/de burens, werk/school/verenigingen en maatschappij/politiek. Gekozen onderwerpen zijn dan bijvoorbeeld ADHD, dyslexie, autisme, alcoholgebruik onder de 16, astma, terrorisme, probleemjongeren, homoseksualiteit, epilepsie en syndroom van Down. Door het eerdergenoemde mondelinge examen zorgt de ‘neorepublikein’ expliciet dat de sociaal-maatschappelijke lotsverbondenheid aandacht krijgt bij de studenten (zie: Van Gunsteren 2009). Een student die een werkstuk over autisme heeft gemaakt, krijgt een 10 voor zijn mondeling omdat hij op dat moment op “bewonderenswaardige wijze” openheid van zaken geeft over zijn beperking tegenover enkele medestudenten die er nog niets vanaf wisten en er “goed op reageren”. Voor de ‘neorepublikein’ is “meedoen” in de samenleving van zijn studenten van groot belang.

De ‘neorepublikeinse’ core belief waarin iedereen wel een eigen cultuur heeft in de privésfeer, maar in het maatschappelijk leven zich vrijwillig “conformeert” ten behoeve van een “samenzijn”, maakt echter wel dat studenten (onbewust) verschillend worden benaderd. Bepaalde vooronderstellingen over culturele of levensbeschouwelijke achtergronden - al dan niet gevormd door contact met mensen met een dergelijke achtergrond – zorgen hiervoor. Mondige studenten reageren er echter wel op als het geschetste beeld niet strookt met hun realiteit, zoals “heel veel Hindoestaanse meisjes staan onder sociale controle van hun neven...om te kijken of ze geen dingen doe[n] die niet mogen.” Een student met een Hindoestaanse achtergrond weerlegt dit, waarbij de ‘neorepublikein’ heel kort zijn gelijk neigt te willen halen, maar het uiteindelijk laat rusten en de rest van de les wat voorzichtiger in zijn stellingen is. Het anders benaderen van (potentiële) niveau 3 en niveau 4 studenten is subtieler; de eerstejaars weten niet dat hun (zogenaamd gemengde niveau 3-4) klassen al naar verwacht niveau zijn ingedeeld vanaf het begin van het schooljaar.²⁹ Zij kunnen dus ook niet weten, of erop reageren, dat (potentiële) niveau 4 klassen duidelijker uitleg krijgen en communicatiever worden benaderd. De ‘neorepublikein’ zou dit naar mijn idee niet bewust *willen*, maar *doet* het onbewust wel in de lessen.³⁰ Dat heeft ook te maken met zijn oordeel over en verwachting van de student; hoe hoger het niveau, hoe verbaal sterker en algemeen gedisciplineerder; dat trekt deze ‘neorepublikein’ duidelijk, doch soms onbewust, aan.

Dat een (diep) core belief *verder* reikt dan privé-voorkeuren wordt duidelijk wanneer bij het thema Arbeid (economisch burgerschap) het onderwerp ‘vakbonden’ ter sprake komt. Dit sluit aan op de LLB-kerntaak 4.2: “maakt gebruik van werknemersrechten.” De docent vertrouwt mij herhaaldelijk toe persoonlijk helemaal niks met vakbonden te hebben, hij is er ook niet lid van. Toch krijgt de maatschappelijke interdependentie die voor een ‘neorepublikein’ kenmerkend is voorrang. In de lessen Arbeid komt daarom elke keer ter sprake: “als je gaat werken, zorg dat je een of twee jaar lid wordt van de vakbond... Want je krijgt een krantje thuis met wat er allemaal belangrijk is als je gaat werken. Voor wat betreft je contracten, wat betreft eventuele vaste aanstelling. Jullie zitten natuurlijk in een levensfase dat je over een jaar of tien een huisje wilt gaan kopen. Nou, je krijgt geen hypotheek als je geen contract hebt, dus je moet dat allemaal een beetje gaan bekijken en in zo’n krantje van de vakbond staat er best wat over geschreven.”

De ‘klassiek liberaal’ behandelt ook Arbeid, maar op een heel andere manier. De lessen zijn opgebouwd volgens een bepaalde structuur waarin bijna uitsluitend kennis wordt overgedragen. Studenten maken, als ze dat willen, aantekeningen (“een leermoment”) – want er wordt geen boek gebruikt. Om het kennis-verhaal visueler of tastbaarder te maken wordt regelmatig een audiovisueel programma getoond, of materiaal als een stembiljet gebruikt. Een van de lessen over Arbeid begint met een vraag aan de studenten: “schrijf een aantal redenen, naast geld, op waarom we/mensen werken.” Deze ‘klassiek liberaal’ moedigt de studenten aan om verder te denken dat hun eerste reactie, om later in de les te komen tot de behoeftenpiramide van Maslow. Een andere les over Arbeid loopt een half uur uit, omdat de vraag “wat zou je willen hebben geregeld in je arbeidscontract” uitmond in verschillende kleine brainstormtussen studenten onderling en interactie tussen studenten en docent over CAO’s, vakbonden, salaris, minimum lonen, functieomschrijvingen, opzegtermijnen, vakantieregelingen en flexwerk. In de les zegt de ‘klassiek liberaal’ prikkelend: “je moet werkgevers nooit vertrouwen. Die willen alleen maar aan je verdienen... dus alle afspraken schriftelijk vastleggen” en “een werknemer die zijn rechten kent is een vervelende werknemer. Maar daar zit ik hiervoor; om jullie vervelend te maken.” Deze manier van lesgeven en direct communiceren hanteert deze ‘klassiek liberaal’ bewust; “wil je ze [de studenten, KC] echt kwijtraken dan moet je vooral uit een hoogte praten dat ze je aankijken; nou, ik snap je woorden niet eens.” Passend bij het ‘klassiek liberale’ core belief worden de studenten bewust gelijkwaardig benaderd

en niet getypeerd zoals de ‘neorepublikein’ wel (onbewust) neigt te doen. Daarbij maakt het de ‘klassiek liberaal’ duidelijk niet uit op basis waarvan distinctie gemaakt wordt (culturele achtergrond, muziekvoorkeur, klasse, opleidingsniveau, cognitieve vaardigheden). Culturele achtergrond is hoogstens onderwerp van zelfspot en ook alleen als de student ermee begint en het kan hebben.

Tabel 2. Typologie en consequenties

	de ‘neorepublikein’	de ‘klassiek liberaal’
Wat de student wordt bijgebracht	Verantwoordelijkheid, Weerbaarheid (“verzin je eigen list”), Meedoen	Kennis, Inzicht, Bewustwording (“zelf bewuste keuzes maken”)
Hanteren van en aanspreken op ‘algemene’ fatsoensregels	Zeer expliciet en consistent. Geen tas op tafel, geen helm in het vensterbank (tast lamellen aan), geen pet op: “dat geeft altijd een verkeerd beeld; je conformeert je niet!”	Nauwelijks, soms tegendeel. Studenten hebben pet op of mobiel in de hand tijdens de les. Tegen student die een slapende medestudent met geluid wil wakker maken: “jij verstoort de les, degene die slaapt niet.”
Scheiding van levenssferen (je bent anders ‘in de samenleving’ dan thuis / privé)	Ja	Nee
Affiniteit met / voorkeur voor LLB-thema’s	Sociaal & Normatief burgerschap	Politiek en Economisch burgerschap
Virtualisering van burgerschap	Nee	Nee

Wanneer enkele studenten na een les over politiek hun zorg uiten over de stijgende populariteit van Geert Wilders (PVV) die belooft alle buitenlanders het land uit te zetten, zegt de ‘klassiek liberaal’ op *inclusieve* wijze dat Wilders dat helemaal niet waar kan maken; “jullie zijn toch gewoon Nederlander?” De studenten met een Turkse en Marokkaanse achtergrond realiseren zich dat hun nationaliteit hen gewoon Nederlands burger maakt. Dat is ook precies hoe de ‘klassiek liberaal’ erover denkt; voor hem geen *morele* overbelasting van het burgerschapsconcept (vgl. Van Houdt & Schinkel 2009). Even later leent de docent een pen van een van de studenten met een Marokkaanse achtergrond en vergeet hem bijna terug te geven; “ja, ik jat je pen.” Student: “Ja, meester, je bent toch geen Marokkaan?!” Antwoord: “nee, dan had ik je telefoon wel gepikt” waarop de studenten moeten lachen. Voor de ‘klassiek liberaal’ is zowel in zijn kernovertuiging als in zijn *praktijk* van alledag burgerschap expliciet *niet moreel* en ook niet *cultureel*; het ‘klassiek liberale’ deep core belief stuurt de omgang met het beleid. De ‘klassiek liberaal’ bevindt zich - zeker op de ‘eerste as van dimensies van burgerschap’ van Van Houdt en Schinkel (2009) - meer naar ‘links’ dan de ‘neorepublikein’. Dat spreekt ook duidelijk uit het feit dat de studenten, geheel in lijn met de ‘klassiek liberale’ visie, een gastcollege bij een hogeschool mogen volgen over *rechten*.

Waar de ‘klassiek liberaal’ continu op hamert is “je hebt altijd een eigen keuze als individu.” De manier om deze bewuste houding aan te leren, is via overdracht van kennis, door inzicht te geven in maatschappelijke mechanismen en het (leren) maken van die bewuste keuzes. Daarbij expliciteert de ‘klassiek liberaal’ regelmatig dat hij de situatie in *Nederland* bespreekt en dat het elders anders kan zijn of is. En hoewel de staat het anders bedoelt met het nieuwe beleid zegt hij over politieke participatie; ‘je hebt in Nederland stemrecht, geen stemplicht. Je hebt een vrije keuze op wie je gaat stemmen, maar je mag ook op niemand stemmen. Thuisblijven mag ook.’ Hij legt echter *ook* de consequenties uit van dergelijke keuzes. Tijdens lessen over sociale zekerheid (kerntaak 3.1: “oriënteert zich op onderwerpen waarover politieke besluiten genomen worden”) wordt de verzorgingsstaat besproken die je “van de wieg tot het graf steunt”. Daarvoor betaal je als Nederlands burger belasting en “je boft als later blijkt dat je voor niks hebt betaald.” Hier moeten de studenten wel even goed over nadenken wat nu wordt zegt, maar dat is juist de bedoeling. De verzorgingsstaat is ook niet meer wat het geweest is, en de ‘klassiek liberaal’ toont opstandigheid tegen de veranderde premisse van de sociale zekerheid en de steeds stevigere *controle* vanuit de staat; hij is geen aanhanger van *morele*, en soms ook *sociaal-economische*, responsabilisering. Hij geeft aan “geen bezwaard geweten” te hebben over zijn eigen periode begin jaren tachtig dat hij,

zonder veel moeite te hoeven doen, bijstand kreeg. Hoewel hij maar half gekscherend zegt “als je daarvan kan rondkomen dan kan ik je dat aanraden,” laat hij ook weten dat de uitkering tegenwoordig erg laag is en dat deze studenten er niet teveel op hoeven te rekenen vanwege nieuwe wet- en regelgeving die hij ook uiteen zet. Overigens kan de ‘klassiek liberaal’ zich niet bedwingen steeds kort te ventileren dat hij moeite heeft met de moraliserende tendensen van de staat binnen de sociale zekerheid; ‘deep core beliefs’ laten zich niet in de kiem smoren.

Keuzes maken en de consequenties ervan doorhebben, is met behulp van de kennis die hij overdraagt de primaire drijfveer van de ‘klassiek liberaal’. Welke keuze dat dan is, dat is niet belangrijk; “beter bewust slechte, dan onbewust slechte keuzes maken.” Hoewel bewust keuzes maken ook verband houdt met ‘verantwoordelijkheid’ is dit niet waar de ‘klassiek liberaal’ zich op richt; verantwoordelijkheid - zoals op sociaal-culturele en/of morele wijze gedefinieerd door de staat - kan een gevolg zijn van bepaalde gemaakte keuzes, maar het is geen doel op zich. Dat is bij de ‘neorepublikein’ wel het geval; als burger heb je een bepaalde verantwoordelijkheid - ook voor je medeburgers in de samenleving.

Voor beide ideologische oriëntaties heeft de nieuwe beleidsopdracht weinig legitimiteit omdat deze niet of nauwelijks aansluiten bij de ‘deep core beliefs’ van actoren die deze oriëntaties hebben. Dit is duidelijk te zien in de praktijk van uitvoering, ook al is een ‘neorepublikein’ *wel* in zijn werk bezig met overdracht van een bepaalde houding en gedrag met een *sociaal-culturele* context. Daarbij hanteert hij ook consequent ‘algemeen geldende’ fatsoensregels waar de studenten zich aan moeten conformeren; geen pet op, geen tas op tafel, niet spelen met je mobiel, helm op de vloer. De drijfveer erachter heeft echter niet te maken met moreel-culturele “integratie” tot in de huiskamer (zie bijv. Schinkel 2007, 2009b), maar met een ‘neorepublikeinse’ kernovertuiging dat burgers buiten de privésfeer moeite moeten doen om op een of andere wijze te “participeren”, om een “samen” te creëren. Voor de ‘klassiek liberaal’ zijn fatsoensregels echter helemaal geen issue en van *gedwongen* participatie is hij ook zeer expliciet wars; daar hoort wat hem betreft de staat zich helemaal niet mee te bemoeien.

Het burgerschapscompetentieonderwijs van de ‘neorepublikein’ sluit vanuit zijn ‘(deep) core belief’ – nauwer aan bij de beleidsopdracht. Bij de ‘klassiek liberaal’ is dit beduidend minder (normatief) aanwezig. *Wet- en regelgeving* sturen de praktijk van deze actoren dus niet. Daarmee zijn het geen state-agents, maar echte *citizen-agents*.³¹ Het zijn ‘(deep) core beliefs’ die de legitimiteit van en de omgang met het beleid sturen - daarom ziet de praktijk eruit zoals die is en die is *anders* dan uit de beleidsopdracht zou voortvloeien.

Wat ik helaas niet *definitief* met deze etnografie kan vaststellen, is of de uitvoeringspraktijk *sinds* de integrale *exameneis* voor burgerschap eigenlijk wezenlijk anders is. Meerdere docenten geven namelijk aan dat ze het huidige LLB erg op hun ‘vorige vak’ (Cultureel Maatschappelijke Vorming, Maatschappijleer) vinden lijken - sterker nog, dat het “eigenlijk hetzelfde” is. Uit de verhalen van de docenten van Opleiding I én de door hen gebruikte materialen en toetsen van *voorgaande* jaren (toen de integrale exameneis er nog niet was), acht ik de kans wel *zeer groot* dat er inderdaad erg weinig is veranderd. Het vak heeft alleen een andere *naam*. Dat er weinig anders gaat, kan ook opgemaakt worden uit het feit dat er over deze opleiding heen geen programma burgerschap is ontwikkeld; de docenten die het vak geven gaan vooral hun eigen gang. En omdat ‘(deep) core beliefs’ duidelijk voorrang blijken te hebben is de invulling van het burgerschapsonderwijs sinds de nieuwe wetgeving en het brondocument LLB waarschijnlijk nauwelijks gewijzigd. En hoewel niet expliciet onderzocht, lijkt ook aannemelijk dat mijn bevindingen en interpretatie een algemener geldend(e) beeld en invulling laten zien van de uitvoeringspraktijk in het mbo.

Conclusies

De staat heeft in het (mbo-)onderwijsveld een ‘major change’ willen invoeren door burgerschap inhoudelijk vast te leggen en als kwalificatie-eis te introduceren. Hiermee verschoof de staat richting *morele* responsabilisering. De staat dacht daarvan de inhoudelijke en procedurele legitimiteit te hebben gevestigd, door de betrokkenheid van adviesorganen, verschillende actoren uit het (mbo-) onderwijsveld en gehanteerde symboliek en discours rond sociale cohesie (vgl. Schinkel 2007, 2009b, Van Gunsteren 2009, Wallner 2008). Het blijkt echter (nog steeds) aan de toegedichte inhoudelijke en procedurele

legitimiteit te schorten op meso- en microniveau; beide niveaus accepteren de opdracht niet en verzetten zich – ieder op hun eigen manier. Het blijken echter over de gehele linie ‘(deep) core beliefs’ te zijn die de legitimiteit van en de omgang met het beleid sturen.

‘Core beliefs’ en veranderd beleid

In tegenstelling tot wat binnen het Advocacy Coalition Framework (ACF) wordt beweerd (zie: Sabatier & Weible 2007, Schlager 2007), blijkt het hier uiteindelijk niet zo te zijn dat beleid wijzigt na veranderde kernovertuigingen. In mijn casestudy is *wel* het beleid veranderd, maar *niet* de ‘(deep) core beliefs’ van actoren. De tekortkoming van (de stelling van) het ACF is namelijk dat de focus teveel op het macroniveau ligt, waardoor een belangrijk deel van de ‘uitvoeringskolom’ onzichtbaar blijft, terwijl juist *daar* belangrijke transformaties plaatsvinden omdat daar de ‘core beliefs’ niet zijn veranderd.

Op mesoniveau zorgen ‘(deep) core beliefs’ van vrijheid van onderwijs en *sociaal-economische* responsabilisering er namelijk voor dat het mbo-veld - met de MBO Raad voorop - moraliserend leiderschap van de staat niet legitiem acht; geen verplichte kaders vanuit de staat voor inhoud, vormgeving of toetsing, dat is de verantwoordelijkheid van de scholen. Daarop volgt een breed gedragen – inhoudelijk en procedureel legitiem – voorstel aan de staat vanuit de MBO Raad, dat voorsorteert op het terugdraaien van het beleid. Hier gaat de these van de Social Construction Theory (SCT) (zie: Ingram e.a. 2007) op; als kernovertuigingen niet veranderen, dan zal beleid niet beklijven en - op padafhankelijke wijze - weer terugkeren naar een eerdere situatie die wel past bij de heersende ‘core beliefs’.

Geheel los van het mesoniveau, gaat ondertussen op *uitvoerend* niveau de praktijk van alledag door zoals deze past bij de ‘(deep) core beliefs’ aldaar. In mijn etnografie maakten we kennis met de ‘klassiek liberaal’ en de ‘neorepublikein’; deze blijken hun werk geheel in lijn met hun ideologische oriëntaties in te richten en uit te voeren; met de nieuwe beleidsopdracht is er eigenlijk nauwelijks iets veranderd. De ‘klassiek liberaal’ brengt nog steeds vooral kennis, inzicht en het leren maken van bewuste keuzes bij, terwijl de ‘neorepublikein’ het van belang vindt dat studenten lotsverbondenheid met medeburgers inzien en *sociaal-economische* verantwoordelijkheid leren nemen (vgl. Van Gunsteren 2009). Net als op het mesoniveau, zorgen ‘(deep) core beliefs’ dat de virtualisering van burgerschap gewoonweg niet plaatsvindt; burgerschap is iets wat je hele leven doorgaat en heeft niks te maken met een mechanisme van in- en uitsluiting dat ‘kwalificeren’ heet. Als het aan het mbo-veld, de ‘neorepublikein’ en ‘klassiek liberaal’ ligt – zullen studenten dus ook nooit kunnen zakken op ‘burgerschap’. In lijn met het SCT is ook hier dat de kernovertuiging over de doelgroep niet is veranderd, waardoor beleid tijdelijk zal zijn (zie: Ingram e.a. 2007). De sociale constructie van de staat strookt niet met de overtuigingen van andere actoren; het mbo-veld leidt op voor een *beroep*; de mbo-student is daardoor geen valide target-group voor een *morele burgerschapskwalificatie*. De consequentie is dat actoren en hun ‘core beliefs’ ervoor zorgen dat beleid uiteindelijk te weinig legitimiteit heeft of krijgt en niet kan beklijven.

Citizen-agency en state-agency

In de narratieven en acties van actoren is in mijn onderzoek duidelijk de ‘state-agent’ en ‘citizen-agent’ te zien (zie: Maynard-Moody & Musheno 2000, 2003). Deze door beleidswetenschappers op *street-level* gepositioneerde concepten, komen in mijn onderzoek echter op expliciete plekken terug. Maynard-Moody en Musheno hebben zich in hun onderzoek vooral gericht op *verhalen* van street-level workers. In mijn onderzoek heb ik daarnaast geobserveerd wat actoren op street-level *doen*. Net als Maynard-Moody en Musheno heb ik in mijn onderzoek eigenlijk geen zuivere state-agency op het street-level niveau gevonden; hier was duidelijk te zien dat het werk van de docent niet wordt gestuurd door wet- en regelgeving, maar door onafhankelijke, eigen betekenisgeving en de relatie met (en het morele oordeel over) de citizen-client (de student) (Ibid.). De docent is dus duidelijk een *citizen-agent*. In mijn onderzoek blijkt het zelfs nog een stap dieper te gaan; ‘(deep) core beliefs’ sturen het werk van de docent en de daaruit voortvloeiende betekenisgeving en de relatie met de student. Daarbij is een ‘klassiek liberaal’ minder moreel expliciet (tegen)over zijn citizen-client dan een ‘neorepublikein’; het ‘(deep) core belief’ van een ‘neorepublikein’ maakt dat hij veel meer de onafhankelijk *moreel* actor is - zoals Maynard-Moody en Musheno (Ibid.) hun citizen-agent definiëren.

Hoewel Maynard-Moody en Musheno (Ibid.) in hun conclusies bewust niet zover zijn gegaan om te beweren dat er geen state-agent narrative bestaat, hebben zij deze ook verder niet gepositioneerd. In mijn

onderzoek blijkt dat de state-agency op een andere plaats voorkwam dan verwacht; namelijk op het mesoniveau. Om zijn nieuwe voorstel te onderbouwen hanteert het mbo-veld namelijk een *state-agent narrative*; de MBO Raad haalt zeer expliciet problemen met *rekenschap* en *control* aan. Eigenlijk zorgen ook hier dat ‘(deep) core beliefs’ de state-agent narrative sturen; de *morele* responsabilisering die de staat voor ogen heeft, is niet meetbaar mogelijk. Het reikt veel verder dan de sociaal-economische verantwoordelijkheid én *verantwoording* waar het mbo-veld mee bekend is. Zolang nieuwe opdrachten vanuit de staat passen bij de ‘(deep) core beliefs’ van het mbo-veld, incorporeert hij deze als een echte state-agent in zijn takenpakket en narratief; wet- en regelgeving zijn leidend in het werk. De state-agent narrative wordt hier echter net zo goed gebruikt om de moraliserende staat terug te fluiten als het beleid niet strookt met ‘(deep) core beliefs’.

Rol van de staat

Als je zou stellen dat er nu een ontwikkeling in de richting van de *paternalistische* staat aan de gang is (vgl. Schinkel 2009b), dan is hier de conclusie dat deze ontwikkeling – in het mbo-onderwijs – gedoemd lijkt te mislukken. Dat heeft niet alleen op andere niveaus, maar *ook* op macroniveau een reden; er is namelijk een ‘probleem’ met de ‘(deep) core beliefs’ van de staat. Hoewel uit mijn casestudy blijkt dat de staat zich wel degelijk heeft beziggehouden met de inhoudelijke en procedurele legitimiteit van het nieuwe moraliserende beleid, heeft de staat naar mijn idee een welhaast beperkend ‘core belief’; namelijk die van *responsabilisering*. Paternalisme is immers niet goed te rijmen met morele responsabilisering; in hun aard bijten paternalisme pur sang en responsabilisering elkaar!

Per definitie beperkt het verantwoordelijk maken van (meerdere) anderen (vgl. Van der Meer 2005, Van Bochove & Burgers 2009) de mogelijkheden voor moraliserende (beleids)opdrachten. Wanneer je de verantwoordelijkheid bij anderen legt dan zullen zij er hun eigen inhoud en betekenis aan geven vanuit hun ‘(deep) core beliefs’. Daardoor kan een responsabiliserende staat in essentie geen paternalistische staat zijn of worden. Uit mijn casestudy blijkt ook dat een ‘paternalistische staat’ voor andere betrokken actoren uit de mbo-sector geen bestaansgrond heeft of zelfs niet bestaat. Het mbo-veld (mesoniveau) duldt de inhoudelijke en morele bemoeienis van de staat niet en op uitvoerend niveau is de staat nauwelijks gezaghebbend, welhaast afwezig.

Overigens is het niet zo dat de normatieve en moraliserende tendensen van de staat geen realiteit zijn; zowel op het gebied van burgerschap (zie bijv.: Bloemraad 2000, Bloemraad e.a. 2008, Tonkens 2008) als in de rol van de staat in andere context (zie op het gebied van bijv.: sociale zekerheid: Gilbert 2002, veiligheid: Bauman 2009a) zijn deze waarneembaar. Toch blijft er, gezien mijn onderzoek, te weinig grond (over) om te spreken van een ‘paternalistische staat’. Zowel Van Gunsteren (2009) als Van Houdt en Schinkel (2009) beweren dat het ‘neo-Nederlandse’, moreel overbelaste, burgerbegrip waarschijnlijk geen blijvertje is. Dit lijkt overigens in tegenspraak met Schinkel (2009b) zijn eigen ‘paternalistische staat’ these, maar dat terzijde. Dát het huidige burgerschapsconcept niet zal beklijven, volgt naar mijn idee niet uit het gegeven dat betrokken actoren “de minder leuke implicaties ervan gaan ervaren” (Van Gunsteren 2009:48). Uit mijn case study blijkt dat ‘(deep) core beliefs’ zorgen dat het moraliserende beleid al ‘voortijdig’ een halt wordt toegeroepen. Ook de overbelasting van het burgerschapsconcept, is niet “een politieke en beleidsmatige mode” die wel “overwaait” (vgl. Van Houdt en Schinkel 2009:57). Het zijn de kernovertuigingen/geloofsystemen van actoren die zorgen dat deze ‘paternalistische’ staat wordt – en in het geval van het mbo-onderwijs, *is* – teruggefloten.

Het zou interessant zijn om in deze context de geldende ‘(deep) core beliefs’ en de daarbij behorende dynamiek tussen, acties van en betekenisgeving door *actoren op verschillende niveaus* nader te onderzoeken in andere sectoren en/of met ander (moraliserend) beleid. Wat gebeurt er met paternalistische *neigingen* van de staat die bijvoorbeeld af te lezen is uit de vaststelling van en het discours rond de ‘Balkenende-norm’, de morele oproep ‘geen bonussen uit te keren aan bankiers vanwege de door hen veroorzaakte kredietcrisis’, de vorming en het beleidsprogramma van het ‘Ministerie van Jeugd en Gezin’ en de coalitieafspraken het Nederlands als bestuurs-, cultuur- en omgangstaal in de Grondwet vast te leggen? Zolang de staat vanuit een ‘core belief’ van responsabilisering werkt, dan zullen beleid en acties - op padafhankelijke wijze - tijdelijk zijn (vgl. Sabatier & Weible 2007, Schlager 2007, Ingram e.a. 2007). Daarmee hoeft het niet zo te zijn dat de staat geen enkele normatieve uitspraak meer doet. Maar zolang de staat zijn ‘(deep) core belief’ van responsabilisering niet zou wijzigen én andere actoren hun ‘(deep) core

beliefs' niet veranderen, dan hebben we eerder te maken met de 'enabling state' van Gilbert (2002) dan de 'paternalistische' staat van Schinkel (2009b).

Moreel burgerschap in het mbo - als opdracht *vanuit de staat* - zal mogelijk binnenkort zijn einde kennen. Het burgerschapsbegrip kan zelfs beleidsmatig - sectoroverschrijdend - minder 'belast' raken. Toch hoeft dat niet het einde te betekenen van de vorming van (groepen) 'actieve', 'goede' en/of 'geconformeerde' burgers. *Binnen* scholen zullen '(deep) core beliefs', vigerende normen en overtuigingen - in meer of mindere mate - culturele en/of morele consequenties hebben. Want de docent is uiteindelijk een *citizen-agent*; een onafhankelijk (moreel) actor die vanuit '(deep) core beliefs' bepaalt wat past bij de student en hoe de organisatie en uitvoering van het werk eruit moet zien. Het zijn deze '(deep) core beliefs' en niet de wet- en regelgeving die de omgang met het beleid bepalen en die de *docent* in meer of mindere mate de rol van *pater familias* doet vervullen.

Noten

¹ Studentnummer 310890. Dit artikel is geschreven ter afronding van de opleiding Sociologie (vrije master cultuursociologie) aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Begeleider: dr. Willem Schinkel. Rotterdam, augustus 2009.

Ik wil Stef Aupers bedanken voor zijn waardevolle commentaar. Ook ben ik veel dank verschuldigd aan Ron Noordhoek wegens zijn continue steun en vruchtbare opmerkingen - als 'niet ingewijde' - over eerdere delen/versies van dit artikel.

² Zie bijvoorbeeld het Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV (Ministerie van Algemene Zaken 2007).

³ Onderwijsraad 2003: 15.

⁴ 'Framing' en 'Reframing' zijn concepten uit de communicatiewetenschap (retorische theorie), psychologie en sociologie (theorie van sociale bewegingen). Door 'herkaderen', het op een andere manier doen zien, van bestaande zienswijzen of definities, zijn anderen over te halen tot een nieuwe overtuiging. Zie bijv.: Simons 2001.

⁵ Waar ik 'hij' gebruik kan ook 'zij' gelezen worden.

⁶ Bij *Virtualisering van burgerschap* gaat het om burgers die wel *formeel* burger zijn maar die niet, of niet volledig, 'geïntegreerd' zijn. Ze zijn dan eigenlijk weer geen burger, omdat ze niet voldoen aan het *moreel* burgerschap. Hiermee wordt burgerschap *virtueel* in plaats van *actueel* en een 'deugd' (= *virtus*) (zie: Van Houdt & Schinkel 2009, Schinkel 2009b). Volgens Van Houdt en Schinkel (2009) wordt met dergelijk beleid het burgerschapsconcept moreel overbelast op wat zij hun 'tweede as' (formeel-moreel) van aspecten van burgerschap noemen. De 'eerste as' behelst de dimensies van burgerschap die historisch in beleid terugkomen; van staatsrechtelijke, naar sociale, naar culturele rechten en plichten (Ibid.). In de nieuwe beleidsopdracht voor het mbo komen alle aspecten van de twee assen terug. Het burgerschapsconcept wordt dan volgens Van Houdt en Schinkel (2009) overbelast en minder effectief: "[i]ets wat alles betekent, verliest immers aan betekenis" (Ibid: 57).

⁷ Respectievelijk kerntaken 3, 4.3, 5, 6.2 en 7.3 (Gemeenschappelijk procesmanagement 2007:6).

⁸ Zie: Sabatier & Weible 2007, Schlager 2007, Ingram, Schneider & DeLeon 2007, Maynard-Moody & Musheno 2000, 2003.

⁹ Het gaat er dan overigens niet om dat er geen beleid is geïmplementeerd. Beleid kan zelfs tot goede resultaten leiden, maar nog steeds falen in legitimiteit (Wallner 2008).

¹⁰ Bijvoorbeeld: als de diepste overtuiging is dat criminelen moeten boeten, dan zal beleid dat uitgaat van rehabilitatie voor criminelen niet doorlopend stand houden. Op een gegeven moment komt de 'core belief system' naar boven en zal dat beleid weer worden teruggedraaid. Vandaar ook dat in SCT het beleid zelf beleidsverandering verklaart, omdat beleid is gebaseerd op geloofssystemen.

¹¹ Schinkel (2007) bijvoorbeeld, hekelt de weinig kritische houding van Nederlandse onderzoekers op het gebied van 'integratie'. Ik wil juist een bepaalde vooringenomenheid proberen te voorkomen. In deze context is de publicatie van Meziani (2007) over burgerschapsvorming in het mbo wel interessant. In zijn epiloog schrijft Meziani zonder verwijzing naar enige bron of blijk van kritisch bewustzijn dan ook: "*In de afgelopen jaren is er dus steeds meer het besef ontstaan dat de hedendaagse burger zich niet houdt aan algemeen geldende waarden en normen*" (Ibid.: 121). Hij sluit af met: "[...] *zowel de procesmatige invoering als de inhoudelijke invulling van het burgerschapsonderwijs is afhankelijk van de actieve participatie en het goede voorbeeldmatige burgerschapsgedrag van het personeel. Als afsluiting van mijn epiloog wil ik enigszins chargerend herformuleren: roc's en haar [sic!] personeel die het burgerschapsonderwijs onderwaarderden tonen zich slechte burgers!*" (Ibid.:125).

¹² De MBO Raad heette voordien Bve Raad.

¹³ MBO2010 is een procesmanagementorganisatie die sinds oktober 2007 de landelijke implementatie van het competentiegericht onderwijs (cgo) begeleidt in opdracht van de staatssecretaris van OCW.

¹⁴ Het mbo kent vier niveaus, waarbij niveau 1 opleidt tot assistent in de uitvoering, en niveau 4 een middenkader- of specialistenopleiding is. Een niveau 2-diploma staat gelijk aan een zogenaamde 'startkwalificatie', net als een havo-diploma dat is. Begin mei 2009 heeft het mbo overigens gekozen om een nieuwe naamgeving te hanteren die definitief geldt per schooljaar 2009-2010; niveau 1 en 2 heten dan funderend beroepsonderwijs (fbo) en niveau 3 en 4 middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

¹⁵ Gaandeweg is de samenstelling van de klassen enigszins gewijzigd in verband met de selectie van studenten voor niveau 3 of 4 voor het 2^e leerjaar.

¹⁶ De groepsindeling voor het 2^e leerjaar is provisorisch aangebracht door de docent. Er is eigenlijk maar een grote groep; studenten mogen van de docent ook zelf een van de drie lesmomenten kiezen.

¹⁷ Van Opleiding II heb ik ook documentatie verzameld. Met enkele medewerkers uit de *organisaties* (mesoniveau) heb ik enkele informele gesprekken kunnen voeren. Ook zij waren op de hoogte van mijn onderzoek. Op alle onderzoeksniveaus heb ik documentatie van actoren verzameld (zoals regeerakkoorden, correspondentie tussen actoren, nieuwsbrieven, presentaties, memo's, curricula, les- en toetsmateriaal). Op zowel meso- als microniveau geldt dat een deel van de verkregen documentatie afhankelijk was van actoren zelf. De periode van het gebruikte materiaal heb ik afgebakend tot die tussen 1 februari 2006 en 1 augustus 2009, waarbij het startmoment samenvalt met de aanvangsdatum van de nieuwe wetgeving. Het voorstel en de memorie van toelichting van deze wet neem ik ook mee (zie: OCW 2005). Van observaties, oriënterende- en informele gesprekken heb ik veld aantekeningen en van de lessen en diepte-interviews heb ik geluidsopnames gemaakt. De diepte-interviews zijn getranscribeerd, net als geselecteerde passages uit de lessen.

¹⁸ Specifieker geformuleerd: de uitwerking van de MCK werd opgesteld door het bij de beroepsopleiding horende Kenniscentrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB), waar verschillende beroepen of beroepsclusters onder (kunnen) vallen. Er zijn op dit moment meer dan 15 KBB's.

¹⁹ In Nieuw Publiek Management beperkt de staat zich tot de uiteenzetting van hoofdlijnen en bemoeit zich bewust niet met de inhoudelijke ontwikkeling, invulling en uitvoering van beleid (vgl. Van der Meer 2005).

²⁰ Het document is opgesteld na literatuurstudie, raadpleging van experts en discussies in een valideringscommissie van negen vertegenwoordigers uit adviesorganen, publieke instellingen en een ondernemingsorganisatie, zoals FORUM, Instituut voor Publiek en Politiek, Ministerie SZW, RMO, SER en VNO-NCW (zie ook: Meziani 2007).

²¹ Zie: <http://www.minocw.nl/vrijheidvanonderwijs/420/Over-vrijheid-van-onderwijs.html> en

<http://www.minocw.nl/vrijheidvanonderwijs/421/Vrijheid-van-stichting-richting-en-inrichting.html>, juli 2009

²² De richtlijnen, maar ook de beschrijving en toelichting bij elke zogenaamde 'kerntaak' in het document LLB, zijn soms erg algemeen, of juist vaag of heel specifiek (zie bijv.: Polter & Leeman 2008). Een kerntaak waarbij de student als kritisch consument acties onderneemt om producten en diensten aan te schaffen (5.2.) lijkt simpel af te ronden. Maar de beschrijving en toelichting spreken van een afwegingsproces, advies inwinnen, rekening houden met financiële speelruimte, milieu- en gezondheidseffecten, bekendheid met klachtenprocedures en "hij moet bij zijn keuzes steeds meer rekening houden met materiële en immateriële of morele zaken op de korte en lange termijn" (p.11).

²³ Een school organiseert bijvoorbeeld twee keer per jaar een evenementenweek waar studenten van verschillende opleidingen samenwerken aan activiteiten in een wijk. Een mbo-instelling in het noorden van het land wil met een Burgerschapstweedaagse het politieke bewustzijn van studenten bevorderen door hen politieke debatten te laten volgen bij de lokale en/of provinciale overheid. Andere scholen werken met een 'inspanningsportfolio' of keuzeprogramma, waarbij het aan de student is om bewijsmaterialen – bijvoorbeeld verslagen, presentaties, toetsen, foto's met reflecties - te verzamelen om de LLB-kerntaken af te sluiten. Andere scholen ontwikkelen weer een soort 'opdrachtenmagazijn' waar *docenten* een geïnspireerde keuze uit kunnen maken voor hun studenten. Er is ook een instelling die een eigen online lesprogramma ontwikkeld heeft gebaseerd op de kernwaarden van de school. Studenten moeten bepaalde opdrachten ('leerwerkprestaties') maken om de kerntaken af te sluiten, waarbij de school zelf een levensbeschouwelijk-ethische kerntaak heeft toegevoegd. Een school in het zuidoosten van het land wil de kerntaak vitaal burgerschap invullen met een tweedaags project waarin de eigen leefwijze van de student centraal staat en wordt vergeleken met een gezonde leefwijze. Een foto van de student wordt digitaal gemanipuleerd om te laten zien hoe de student met zijn huidige leefwijze er over 10 jaar uit zal zien. Een andere school vult dezelfde kerntaak in met een 'fittest' en een door TNO ontwikkelde 'lifestyle scan'. De uitslag leidt tot een verbeterplan, waarbij studenten clinics kunnen volgen bij Beweging en Sport, met een minimum van een clinic per studiejaar.

²⁴ Zie bijv.: www.marktplaatsmbo.nl

²⁵ Uit de cijfers van de toetsen, werkstukken en mondelinge examens blijkt ook dat er sinds de burgerschapskwalificatie-eis (nog) geen enkele student lager scoort dan een 5,5 bij docent A. Werkstukken die duidelijk grote stukken tekst van bijvoorbeeld Wikipedia bevatten, kunnen bij Docent A nog steeds een 8 opleveren.

²⁶ Hier wil ik wel opmerken dat de typologie van de ideologieën van actoren losstaan van hun eventuele politieke allianties; het gaat hier om mijn duiding van core beliefs en niet om de oriëntatie van een of andere (Nederlandse) politieke partij.

²⁷ In het mbo bestaat een contacturen-norm van 850 (uur) per jaar. De naleving ervan kan (steekproefsgewijs) tot op presentielijstniveau worden gecontroleerd door de Inspectie en Auditdienst. Een opleiding kan in de problemen komen als deze niet kan bewijzen dat de studenten dit aantal contacturen hebben gemaakt. Als een docent een klassikaal lesuur (=contactuur) niet aan de hele klas geeft, dan is dat eigenlijk geen geldig contactuur voor de opleiding.

²⁸ JIP= Jongeren Informatie Punt. In het JIP-boekje staan allemaal contactadressen en informatie relevant voor jongeren (hun veel voorkomende problemen/vragen); zie ook: www.jip.org.

²⁹ Dit gebeurt op basis van hun vooropleiding in het voortgezet onderwijs.

³⁰ Het gaat zo ver dat een andere docent van de opleiding zijn workshop over projectmanagement aan de (potentiële) niveau 3 klassen *bewust* korter houdt en met minder informatie aankleedt dan de workshops voor de (potentiële) niveau 4-studenten. Docent B – de 'klassiek liberaal' en een andere collega die Burgerschap geeft (op een andere locatie) zijn het niet eens met een dergelijke verschillende manier van benaderen; "het is niet professioneel en het geeft de studenten niet dezelfde kansen."

³¹ Graag wil ik opmerken dat te beperkte observatie en geen of weinig informele gesprekken tot een verkeerde theoretische conclusie hadden kunnen leiden; een 'neorepublikein' zou namelijk makkelijk kunnen doorgaan voor een echte *state-agent* die netjes het beleid uitvoert als de diepgang van de etnografie niet voldoende was geweest.

Literatuur

- Bauman, Z. (2009a). Uncertainty and Other Liquid-Modern Fears. In: W. Schinkel (red.) (2009). *Globalization and the State. Sociological Perspectives on the State of the State*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 23-35.
- Bauman, Z. (2009b). The Demons of an Open Society. In: W. Schinkel (red.) (2009). *Globalization and the State. Sociological Perspectives on the State of the State*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 106-120.
- Beiner, R. (1995). Why Citizenship Constitutes a Theoretical Problem in the Last Decade of the Twentieth Century. In: R. Beiner (red.) (1995). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press, 1-28.
- Berenschot, Rapport (2007). *De kracht van het herontwerp. Onderzoek naar de succesfactoren en risico's van het herontwerp mbo*. Utrecht, april 2007. Geraadpleegd 26 januari 2009 via <http://www.minocw.nl/documenten/22406a.pdf>
- Bochove, M. van & Burgers, J. (2009). De stille kracht van pragmatische preventie. Een analyse van verschuivingen in het woonwagenbeleid. In: *Sociologie* 2009 (1): 69-88.
- Bloemraad, I. (2000). Citizenship and Immigration; A Current Review. In: *Journal of International Migration and Integration* 1:1, 9-37.
- Bloemraad, I., Korteweg, A., Yurdakul, G. (2008). Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State. In: *Annual Review of Sociology* 2008 (34): 153-179.
- Brok, L. (2002). *Maatschappijleer in de opleiding voor Laboratoriumtechniek*. Afstudeeronderzoek.
- Clustergroep LLB (2008). *Inventarisatie Leren, Loopbaan en Burgerschap per ROC*. Geraadpleegd 8 januari 2009 via www.marktplaatsmbo.nl
- Colo (2008). Ontwikkelagenda Leren, Loopbaan en Burgerschap in concept gereed. In: *Colocompact* 11, september 2008, 2.
- Coördinatiepunt (2008). Overzicht LL&B, talen en rekenen/wiskunde in experimentele opleidingen, februari 2008. Geraadpleegd 26 januari 2009 via <http://www.coördinatiepunt.nl/format.html>
- Friesland College (2008). *LLB in het Friesland College. Onderwijs en examinering*. Geraadpleegd op 8 januari 2009 via www.marktplaatsmbo.nl
- Gemeenschappelijk procesmanagement (2007). *Leren, Loopbaan en Burgerschap. April 2007*.
- Gilbert, N. (2002). Toward the Enabling State. In: N. Gilbert (2002). *The Transformation of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 32-57.
- Gunsteren, H. van (2003). *Woordenschat voor verwarde politici*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gunsteren, H. van (2008). *Bouwen op Burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gunsteren, H. van (2009). Burgerschap in Nederland 1992-2008: voortschrijdend inzicht? In: *b en m, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij* 36(1): 41-49.
- Houdt, F. van & schinkel, W. (2009). Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland. In: *b en m, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij* 36(1): 50-58.
- Ingram, H., Schneider, A.L. & DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. In: P.A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 93-126.
- Kymlicka, W. (1998). Multicultural Citizenship. In: G. Shafir (red.). *The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 167-188.
- Kymlicka, W. (2005). Multiculturele staten en interculturele burgers. In: B.van Leeuwen & R. Tinneveld (red.) (2005). *De multiculturele samenleving in conflict. Interculturele spanningen, multiculturalisme en burgerschap*. Leuven: Acco, 55-77.
- Kymlicka, W. & Norman, W. (1995). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. In: R. Beiner (red.). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press, 283-322.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 10:2, 329-358.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meeteren, M. van (2005). *Discoursen van integratie. De omslag in het politieke debat over integratie in Nederland*. Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam, 1-3, 57-60, 68-76.
- MBO2010 (2008). *Verslag gesprek met CvB [Instelling X] met mbo2010 inzake de voortgang van de invoering van de nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur*. December 2008.
- MBO2010 (2009). *Op weg naar 2010... het vervolg. Rapportage gespreksronde voortgangsrapportages 2008*. Ede: MBO 2010.
- MBO Krant (2008). Debat LLB en examinering. 'Einddoel burgerschap moeilijk vast te stellen'. In: *de MBO Krant* 2, december 2008, 10.
- MBO Krant (2009). Burgerschapstweedaagse Gronings ROC betreft studenten bij politiek. In: *de MBO Krant* 5, mei 2009, 10.
- MBO Raad (2007a). *Projectbeschrijving Werkgroep Leren Loopbaan en Burgerschap*, 18 april 2007.
- MBO Raad (2007b). *Analyse brondocument en methoden*, 30 augustus 2007.
- MBO Raad (2008). Interne Memo ALV: *Voorstel andere opzet LLB en brondocument*, 31 oktober 2008.
- MBO Raad (2009a). Voorstel aan de staatssecretaris: *Leren, loopbaan en burgerschap: een voorstel*, 16 januari 2009.
- MBO Raad (2009b). Nieuwsbrief MBO Raad 11 februari 2009: *Brondocument in huidige vorm verdwijnt*.
- MBO Raad (2009c). Interne Memo Werkgroep LLB+: *De rol en inhoud van kennis bij burgerschap*, 9 april 2009.

- MBO Raad (2009d). Externe Memo Deelnemers expertmeeting LLB 2 april 2009: *Uitkomsten expertmeeting en vervolgstappen*, 14 april 2009.
- MBO Raad (2009e). Brief aan de staatssecretaris: *Advies Leren, loopbaan en burgerschap*, 11 juni 2009.
- MBO Raad (2009f). *Brondocument -Burgerschap, -Leren & Loopbaan in het MBO, versie juni 2009*.
- MBO Raad (2009g). Nieuwsbrief MBO Raad 19 juni 2009: *MBO Raad presenteert nieuw voorstel leren, loopbaan en burgerschap*.
- Meer, M. van der (2005). Arbeidsvoorziening: meten is weten? In: M. Arentsen & W. Trommel (red.). *Moderniteit en overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Bussum: Coutinho, 109-131.
- Meziani, M. (2007). *De jeugd heeft de toekomst... Een verkennende studie naar de burgerschapsvorming in het middelbaar beroepsonderwijs*. 's-Hertogenbosch: CINOP. Tevens Mastersthesis Universiteit Utrecht, 2006
- Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Moen, E. & Hoogeveen, H. (2007). *Burgerschap*. http://www.slo.nl/mbo/Thema/00008/vragen_antwoorden.doc, geraadpleegd 4 januari 2009.
- OCW, Ministerie van (1996). *Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)*, voorjaar 1996. Deel 1.
- OCW, Ministerie van (2003). Brief Minister M. van der Hoeven aan de Tweede Kamer van 25 september 2003, waarin zij het advies van de Onderwijsraad (2003) aanbiedt. Kamerstuk: *0304tkndocw0300775*
- OCW, Ministerie van (2004). Brief Minister M. van der Hoeven aan de Tweede Kamer van 23 april 2004 : *Onderwijs, Integratie en Burgerschap*. <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2004-doc-19279.pdf>, geraadpleegd 15 juni 2009.
- OCW, Ministerie van (2005). Wetsvoorstel Minister M. van der Hoeven aan de Tweede Kamer, geen exacte datum: *Voorstel van Wet*. <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-57140a.pdf>, geraadpleegd 15 juni 2009.
- OCW, Ministerie van (2007). Brief staatssecretaris M. van Bijsterveldt-Vliegenghart aan de Tweede Kamer van 1 juni 2007: *Beleidsreactie op risicoanalyse herontwerp mbo van Berenschot, monitor 2005-2006 CINOP en Balansschool*. <http://www.minocw.nl/documenten/224061.pdf>, geraadpleegd 26 januari 2009.
- OCW, Ministerie van (2008a). Brief staatssecretaris M. van Bijsterveldt-Vliegenghart aan de Tweede Kamer van 3 juni 2008: *Toetsingskader van de commissie POO*. <http://www.minocw.nl/documenten/9698.pdf>, geraadpleegd 15 juni 2009.
- OCW, Ministerie van (2008b). Brief staatssecretaris M. van Bijsterveldt-Vliegenghart aan het bevoegd gezag onderwijsinstellingen mbo van 22 december 2008: *Taal en rekenen in het mbo*.
- Onderwijsraad (2003). *Advies Onderwijs en Burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Polter, E. & Leeman, Y. (2008). Ingrediënten voor burgerschap. Het vak roept steeds discussie en reuring op. In: *Profiel* 2008:8, 17-19.
- Reader (2008). Instelling X: *Reader Leren, Loopbaan, Burgerschap*, januari 2008.
- Regeerakkoord Balkenende II (2003). *Meedoen meer werk minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het Kabinet CDA, VVD, D66*. 16 mei 2003. Geraadpleegd 23 januari 2009 via: http://www.regering.nl/Het_kabinet/Eerdere_kabinetten/Kabinet_Balkenende_II/Regeerakkoord
- Regeerakkoord Balkenende IV (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. 7 februari 2007. Samen Werken, Samen Leven. Geraadpleegd 21 februari 2009 via http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord
- RMO (2000). *Aansprekend Burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: RMO
- Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: P.A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 189-220.
- Schinkel, W. (2007). *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Klement.
- Schinkel, W. (red.) (2009a). *Globalization and the State. Sociological Perspectives on the State of the State*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Schinkel, W. (2009b). De virtualisering van burgerschap en de paternalistische staat. In: *Sociologie* 2009 (1): 48-68.
- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: P.A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 293-319.
- Scott, W. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage, 47-70.
- Servicedocument (2007). Instelling X: *Servicedocument Burgerschap en Onderwijs*, juni 2007.
- Shafir, G. (1998). Introduction: The Evolving Tradition of Citizenship. In: G. Shafir (red.). *The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1-28.
- Simons, H.W. (2001). *Persuasion in Society*. Londen: Sage, 115-132.
- SLO (2009). *Waar gaat het naartoe met burgerschap*, maart 2009. <http://burgerschapmbo.slo.nl/beleid/00003>, Geraadpleegd 1 augustus 2009.
- Staatscourant (2006). Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie. In: *Staatscourant* 5 juli 2006.
- Stull, D.D., Maynard-Moody, S., Mitchell, J. (1988). The Ritual of Reorganization in a Public Bureaucracy. In: *Qualitative Sociology*, 11:3, 215-233.
- Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. In: *Academy of Management Review* 20:3, 571-610.
- Tonkens, E. (2008). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.

-
- Veen, R. van der (1999). De ontwikkeling en recente herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: W. Trommel & R. van der Veen (1999). *De herverdeelde samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 23-47.
- Veen, R. van der (2004). Nieuwe risico's en oude arrangementen. In: J. van Hoof & W. van Noort. *Arbeid, Onderwijs en sociale ongelijkheid in de 21^e eeuw*. Amsterdam: Boom, 68-96.
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance. In: *The Policy Studies Journal* 36:3, 421-443.
- WEB (1995). Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), artikel 1.2.1.2.
http://www.st-ab.nl/wetten/0467_Wet_educatie_en_beroepsonderwijs_WEB.htm, versie 15 juni 2009.
- Werkgroep Leren, Loopbaan en Burgerschap (2008). *Leren, Loopbaan en Burgerschap. Brochure met good practices*. Geraadpleegd op 8 januari 2009 via www.marktplaatsmbo.nl.
- Wester, F. & Peters, V. (2004). Uitgangspunten voor kwalitatief onderzoek. In: F. Wester & V. Peters. *Kwalitatieve Analyse. Uitgangspunten en procedures*. Bussum: Coutinho, 11-30.