

Diversiteit als bedreiging of verrijking?

*Een kritische discoursanalyse van de aanscherping
van de burgerschapsopdracht in Nederland*

Estelle Stegenga

S2601257

Masterscriptie Religion, Health & Wellbeing – Ethics and Diversity

Faculteit Theologie en Religiewetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Eerste beoordelaar: Kocku von Stuckrad

Tweede beoordelaar: Brenda Matthijsen

16 juni 2023

Samenvatting

De wetswijziging *Aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs* uit 2019 stelt dat scholen doelgericht actieve participatie en sociale cohesie moeten bevorderen en verplicht de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs – die gevonden wordt in de basiswaarden van de democratische rechtsstaat – moeten onderwijzen. In deze thesis zal middels een kritische discoursanalyse, die uitgevoerd wordt volgens het driedimensionale model van Norman Fairclough, onderzocht worden in hoeverre de ideologische veronderstellingen die in de wet gemaakt worden leiden tot de stabilisatie en legitimatie van hegemoniale discourses over Nederlands burgerschap.

Uit de analyse blijkt dat de aanscherping van de burgerschapsopdracht een reactie is op maatschappelijke problemen die vaak verband houden met thema's rondom diversiteit en integratie. Met name religieuze en ideologische diversiteit worden gezien als bedreiging voor de samenleving. Het onderwijzen van de gemeenschappelijke kern wordt beschouwd als de manier om de seculiere, liberale Nederlandse cultuur te beschermen. In de gemeenschappelijke kern wordt een neoliberal-communitaristisch discours herkend waarbij de nadruk enerzijds op gemeenschapszin en anderzijds op de eigen verantwoordelijkheid van de burger ligt. Dit heeft als gevolg dat burgers met een religieuze of ideologische achtergrond en vaak niet-westerse migratieachtergrond worden uitgesloten van wat discursief als 'goede burger' geconstrueerd wordt. Tegelijkertijd worden zij zelf verantwoordelijk gehouden voor hun maatschappelijk disfunctioneren, wat voor extra uitsluiting zorgt. Ondanks dat de wet sociale cohesie zou moeten bevorderen, leidt het bovenstaande tot minder ruimte voor pluraliteit en tot meer polarisatie in de samenleving. Voor toekomstig onderzoek wordt aanbevolen om hegemoniale discourses en machtsstructuren in het Nederlandse burgerschapsonderwijs verder te onderzoeken.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding.....	5
Theoretisch kader	8
Wat is burgerschap?	8
Identiteitsvorming via burgerschap.....	10
Het belang van burgerschap en burgerschapsonderwijs.....	11
De Nederlandse invulling van burgerschap en burgerschapsonderwijs.....	12
Verdere aanscherping van de burgerschapsopdracht	14
Onderzoeksmethode	18
Kritische Discoursanalyse	18
KDA volgens de benadering van Norman Fairclough	20
Driedimensionale model van Fairclough	22
Onderzoeksmateriaal	24
Wetvorming in Nederland	25
Materiaalkeuze	26
De tekstuele dimensie	28
Aanleiding voor het verduidelijken van de burgerschapsopdracht	28
De verduidelijking van de burgerschapsopdracht als oplossing	29
Floating signifiers.....	31
<i>De basiswaarden van de democratische rechtsstaat.....</i>	<i>32</i>
<i>Actief Burgerschap en Sociale Cohesie.....</i>	<i>33</i>
De discursieve dimensie	37
Intertekstualiteit.....	37
<i>De noodzaak van het verscherpen van de wet.....</i>	<i>37</i>
<i>De pluriforme samenleving</i>	<i>39</i>

<i>De democratische rechtsstaat</i>	42
<i>De gemeenschappelijke kern van de democratische rechtsstaat</i>	44
<i>Identiteitsvorming en de Vrijheid van het Onderwijs</i>	46
Interdiscursiviteit.....	48
<i>Neoliberaal-communitaristisch discours</i>	48
<i>Diversiteitsdiscours</i>	49
<i>Wij/zij discours</i>	50
<i>Culturalistisch discours</i>	51
De sociale dimensie	53
Een veranderde aanpak van het Nederlandse integratiebeleid	53
Van integratiebeleid naar burgerschapsonderwijsbeleid.....	54
Verder toenemende maatschappelijke spanningen.....	55
De invloed van secularisme op het burgerschapsonderwijsbeleid	57
Conclusie	60
Tegenstrijdigheid in de aangescherpte burgerschapsopdracht	60
Het Böckenförde-dilemma	61
Stabilisatie en legitimatie van discoursen die in- en uitsluiten	62
Literatuurlijst	66
Bronnenlijst	74

Inleiding

Op 1 februari 2006 trad naar aanleiding van een wetswijziging van de Wet op het primair onderwijs een wet (*Stb.* 2005, 678) in werking waarin stond dat Nederlandse scholen voortaan mede gericht moesten zijn op het bevorderen van burgerschap. Dit burgerschapsonderwijs was bedoeld om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen en de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te onderwijzen. Burgerschapsonderwijs wordt niet alleen in Nederland, maar in heel Europa belangrijk gevonden vanwege steeds toenemende spanningen in de maatschappij en de alsmaar afnemende sociale binding. In de vijftien jaar na 2006 bleek dat de wet niet het gewenste effect had en dat de problemen in de samenleving alleen maar toenamen. Dit leidde tot een nieuwe wetswijziging: het wetsvoorstel *aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs* (*Stb.* 2021, 320). Deze wet, waarin de burgerschapsopdracht aan scholen verder werd aangescherpt, trad in werking op 1 augustus 2021. De wet houdt in dat burgerschapsonderwijs doelgericht actieve participatie en sociale cohesie moet bevorderen en dat scholen verplicht worden om de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs te onderwijzen.

De nieuwe wet stelt een algemeen gedeelde invulling van burgerschapsonderwijs voor, waar sprake is van meer centrale beleidsvoering en expliciete nadruk op de principes en uitgangspunten van de democratische rechtstaat. Het doceren van een gemeenschappelijke kern met als doel om leerlingen de gemeenschappelijke waarden en normen die Nederlanders verbinden te leren, lijkt op het eerste gezicht een lovenswaardig streven. Echter is het lastig om te kaderen van wat een 'goede burger' is, zeker als het doel van de wet onder meer het bevorderen van de sociale cohesie is.

Het formuleren van een gemeenschappelijke kern is lastig in een samenleving waar veel verschillende religies en politieke overtuigingen vertegenwoordigd zijn. Het stellen van meer kaders leidt tot een meer normatief karakter, terwijl er in de pluriforme Nederlandse samenleving radicaal verschillende opvattingen bestaan over wat goed en fout is. Merry (2020) onderzoekt of het doceren van burgerschapsonderwijs waarbij morele burgerlijke waarden worden gedoceerd wel mogelijk is en concludeert dat “citizenship education in many forms reproduces social inequalities, and contributes to the

expulsion of disadvantaged students from schools and from the ranks of recognized citizens” (p. 124). Uiteindelijk zal het vaststellen van een normatief karakter daarom resulteren in het buitensluiten van groepen die niet aan de standaard voldoen.

Het doel van dit onderzoek is het identificeren en analyseren van politieke discoursen over burgerschap in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Om dit te bewerkstelligen zal een kritische discoursanalyse worden uitgevoerd volgens het driedimensionale model van Fairclough. Deze onderzoeksmethode wordt gebruikt om discoursstructuren te identificeren en vervolgens te analyseren hoe ze gevormd worden door de sociale praktijk. Omdat discoursen het gevolg zijn van ideologieën en machtsrelaties geeft een kritische discoursanalyse inzicht in hoe burgerschap geconstrueerd wordt in de bronnen en wat de maatschappelijke impact is van de aangescherpte burgerschapsopdracht. In dit onderzoek zal antwoord gegeven worden op de volgende onderzoeksvraag:

Zorgen de ideologische veronderstellingen die in het wetsvoorstel ‘aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs’ gemaakt worden ten aanzien van Nederlands burgerschap voor stabilisatie en legitimatie van hegemoniale discoursen over Nederlands burgerschap?

Om deze vraag te beantwoorden zal in de analyse antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen:

- a) Welke ideologische veronderstellingen worden er gemaakt ten aanzien van Nederlands burgerschap?
- b) Op welke manier construeren de ideologische veronderstellingen de betekenis van Nederlands burgerschap?
- c) Hoe krijgen hegemoniale discoursen over Nederlands burgerschap vorm in de sociale praktijk?

Omdat burgerschap een complex begrip is zal in het theoretisch kader eerst uitgelegd worden wat burgerschap precies inhoudt en hoe burgerschap vorm krijgt in een samenleving zoals die van Nederland en in het Nederlandse onderwijs. Vervolgens beschrijf ik het onderzoeksperspectief van de kritische discoursanalyse

alvorens ik de gebruikte onderzoeksmethode toelicht: het driedimensionale model van Norman Fairclough. Middels deze onderzoeksmethode zal ik in de analyse antwoord kunnen geven op de deelvragen. Ten slotte wordt op basis van de analyse de conclusie gepresenteerd waarin antwoord zal worden gegeven op de onderzoeksvraag.

Theoretisch kader

Wat is burgerschap?

Wat burgerschap precies inhoudt is een lastige vraag en is afhankelijk van de politieke en culturele context van een land of werelddeel. In de basis verwijst burgerschap naar de relatie tussen individuen en de staat en naar de relatie tussen burgers onderling. De klassieke opvatting over hedendaags burgerschap is die van de Britse socioloog T. Marshall (1950). In zijn essay “Citizenship and Social Class” schrijft hij hoe hedendaags burgerschap is ontstaan in drie eeuwen en opgedeeld kan worden in drie categorieën. De eerste categorie is *burgerlijk burgerschap* en ontstond in de achttiende eeuw. Dit omvat de rechten die noodzakelijk zijn voor individuele vrijheid en vrijheid van meningsuiting, geloof en bezit. In de negentiende eeuw ontstond *politiek burgerschap*. Deze vorm van burgerschap verschaft individuen het recht om deel te nemen aan uitoefening van politieke macht als stemgerechtigde. Ten slotte kwam het *sociaal burgerschap* op in de twintigste eeuw. Sociaal burgerschap omvat een breed scala aan rechten zoals het recht op economische welvaart en veiligheid, alsmede rechten die burgers in staat stellen ten volle deel te nemen aan de samenleving zoals het recht op onderwijs en zorg. Deze drie categorieën maken het complexe en dynamische karakter van burgerschap inzichtelijk (Abowitz & Harnish, 2006).

Deze klassieke opvatting van Marshall vertegenwoordigt vooral het politiek-juridische aspect, wat nog steeds een belangrijk onderdeel vormt van het hedendaagse burgerschap. Tegelijkertijd is deze opvatting, gezien de complexe en dynamische praktijk, niet langer toereikend. Het begrip burgerschap is in de huidige tijd verbreed en verdiept. Verbreed omdat burgerschap niet alleen gelinkt is aan de natie, maar ook aan de Europese Unie of zelfs aan de hele wereld. Verdiept omdat burgerschap niet meer enkel gaat over het politieke domein, maar ook betrekking heeft op het sociale en culturele domein. Hoe moet een ideale samenleving eruitzien en hoe behoort een ideale burger zich daarin te gedragen? Het gaat dus over hoe er met elkaar samengeleefd wordt en over het persoonlijke leven van burgers (Veugelers, 2011).

De drie belangrijkste hedendaagse perspectieven op burgerschap zijn het liberale perspectief, het neo-republikeinse perspectief en het communitaristische

perspectief. Bij het liberale perspectief op burgerschap staan vrijheids- en sociale rechten centraal. Volgens dit model zouden deze rechten voor iedereen toegankelijk moeten zijn. Dit perspectief ziet de relatie tussen burgers en de staat als een contract waarin beide partijen rechten en plichten hebben. De burger heeft dus een weinig actieve rol: zolang burgers zich aan de wet houden hebben zij toegang tot burgerlijke, politieke en sociale rechten en daarmee een gelijkwaardige status. De rechten fungeren als middel om de burger te laten participeren, wat zou leiden tot sociale cohesie in de samenleving. De neo-republikeinse opvatting veronderstelt een actievere houding van de burger jegens de staat. Doordat burgers actief participeren in de politieke en publieke gemeenschap waartoe zij behoren hebben ze bepaalde rechten. Ook wordt er van hen verwacht dat zij opkomen voor die rechten. Hoewel de gemeenschap een grotere rol speelt in de neo-republikeinse opvatting, is burgerschap geen gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Het individu is hier, net als bij het liberale perspectief, het uitgangspunt. Ten slotte stelt het communitaristische perspectief de gemeenschap centraal. Dit perspectief wordt het minst toegepast van de drie en gaat verder dan de vorige twee perspectieven. Burgers laten niet alleen zien dat zij actief participeren; zij voelen zich daadwerkelijk onderdeel van de gemeenschap. Door te participeren en betrokkenheid aan de politieke en publieke zaak te tonen, voelt men zich onderdeel uitmaken van de gemeenschap en zal zich daardoor 'deugdelijker' gedragen. Het gaat dus niet alleen om het individuele belang maar om het belang van de samenleving als geheel. Om dit te bewerkstelligen is het belangrijk dat burgers gemeenschappelijke identiteit, waarden en normen delen met elkaar (Miller, 1999; Van Gunsteren, 2009). Het communitaristische perspectief kan wat dat betreft worden gezien als cultureel essentialisme. Dit houdt in dat alle leden van een culturele gemeenschap een gemeenschappelijke kern delen waar bepaalde eigenschappen aan verbonden zijn (Kadianaki & Andreouli, 2017).

Hoewel er drie verschillende visies te onderscheiden zijn, sluiten zij elkaar niet per se uit. Zo zijn er vier verschillende dimensies van het begrip burgerschap te onderscheiden: (1) burgerschap als juridische status; (2) burgerschap als het hebben van bepaalde politieke, sociale en culturele rechten; (3) burgerschap in de vorm van participatie aan het politieke stelsel en actieve betrokkenheid in de samenleving en (4) burgerschap als proces van identificatie. Deze vier dimensies

kunnen elkaar aanvullen, maar kunnen onderling ook tot spanningen leiden (Abowitz & Harnish, 2006; Bloemraad, 2000; Bosniak, 2006).

Voor alle drie de visies op burgerschap is iets te zeggen, maar uiteraard zijn ze geen van allen perfect. Het communitaristische perspectief suggereert een democratische samenleving waar burgers actief betrokken worden bij de politieke besluitvorming en het functioneren van de samenleving. Het veronderstelt een sterkere relatie tussen burgers onderling en legt minder de nadruk op een regering die top-down beslissingen neemt voor de gemeenschap. Hoewel dit mooi klinkt is dit perspectief in de realiteit moeilijk uitvoerbaar omdat het veel vraagt van de samenleving. Het vereist dat burgers voorbij hun eigen belangen en ideeën kijken en een onpartijdige blik ontwikkelen. In een samenleving hebben mensen nu eenmaal conflicterende interesses en idealen. Dat laatste geldt ook voor het liberale en neo-republikeinse perspectief, waar veel gevraagd wordt van de politieke leiders van een land. Men kan zich afvragen of het ideaal van onpartijdige politieke besluitvorming mogelijk is. Hoewel burgers onder anderen stemrecht hebben, draagt het politieke systeem waaraan burgers onderworpen zijn de grote verantwoordelijkheid om beslissingen te nemen voor het hele volk. Ook hier zitten haken en ogen aan, want burgers die politiek betrokken zijn en beslissingen nemen voor de samenleving doen dat vanuit bepaalde belangen die niet ongekleurd zijn (Miller, 1999).

Identiteitsvorming via burgerschap

Doordat burgerschap definieert wie er wel en niet tot een groep behoort is er altijd sprake van een spanningsveld tussen inclusie en exclusie. Dit fenomeen is van alle tijden en beperkt zich niet tot onze eigen landsgrenzen. In de Westerse traditie dacht men al ten tijde van de Atheense democratie na over burgerschap. De Atheense visie op burgerschap was gericht op mannen en hield in dat burgers actief moesten participeren in hun stad. De invulling van burgerschap zorgde er ook voor dat vrouwen, mensen zonder bezit, slaven en nieuwe inwoners van Athene werden uitgesloten van deelname aan de samenleving (Abowitz & Harnish, 2006; Bloemraad, Korteweg & Yurdakul, 2008). In de 18^e en 19^e eeuw kwam er aandacht voor burgerschap door de opkomst van natiestaten. De nationale identiteit werd hierdoor benadrukt: wat verbindt ons als landgenoten? In Nederland betekende dit voor het burgerschapsbeleid dat het onderwijs moest opvoeden tot nationale deugd.

Het doel hiervan was dat een burger zich niet meer zou identificeren als Zeeuw of als Fries, maar als Nederlander (Eidhof, 2020).

Uiteraard is de invulling van burgerschap niet meer vergelijkbaar met honderden jaren geleden. Toch is identiteitsvorming, de vierde dimensie van burgerschap, ook tegenwoordig een belangrijk onderdeel. Cottingham (1994) beschrijft de vorming van een nationale identiteit als de creatie van een ‘ethische cultuur’:

To live within an ethical culture is to inhabit a world in which there are recognized paradigms of virtue to which members of a community aspire. There is a general agreement about what constitutes a worthwhile life, and about the patterns of conduct which are to be handed on to the next generation as worthy of respect, and the proper dispositions of character which are to be instilled and cultivated. (p. 171)

De vorming van een nationale identiteit staat symbool voor het politieke en culturele lidmaatschap van een samenleving en de set aan waarden en gedragingen die daarbij horen, die tevens geassocieerd worden met het algemeen belang van de samenleving. Die invulling van burgerschap gericht op de identiteit van een burger is normatief van aard en kan worden gebruikt om samenlevingen te verdelen of te verenigen. De manier waarop burgerschap wordt gedefinieerd zorgt ervoor dat bepaalde groepen binnen die kaders vallen, maar ook dat bepaalde groepen worden uitgesloten (Abowitz & Harnish, 2006; Frazer, 2008).

Het belang van burgerschap en burgerschapsonderwijs

In Europa bestaat er al langere tijd een algemene consensus over het belang van een goed burgerschapsbeleid. Door ingrijpende veranderingen in de afgelopen vijftig jaar zoals de val van het communisme, de vorming van de Europese unie, de toenemende globalisering en de negatieve verschijnselen van individualisering wordt het debat over burgerschap, democratie en onderwijs steeds verder aangewakkerd (Abowitz & Harnish, 2006).

De aanslagen op 11 september 2001 op de Twin Towers en de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 gaven een belangrijke impuls aan het Europese debat rondom burgerschap. Deze terroristische aanslagen zorgden ervoor dat men zich

ernstig zorgen begon te maken over de integratie van immigranten, Islam en de steeds toenemende sociale spanningen en segregatie in de maatschappij. De debatten die hieruit voortvloeiden brachten grote vragen aan de orde over sociale cohesie en de nationale identiteit in pluriforme samenlevingen. Naast deze sociale problemen zou er ook sprake zijn van een afname van de politieke participatie, waardoor ook de politieke component van burgerschap veelvuldig benadrukt wordt (Abowitz & Harnitz, 2006; Arthur, Davies & Hahn, 2008; Mattei & Broeks, 2018).

Burgerschapsonderwijs wordt gezien als belangrijk middel om bovenstaande problemen aan te pakken. Scholen worden namelijk vaak gezien als de plek waar de nationale identiteit wordt vormgegeven. Daarnaast kunnen jonge mensen via het onderwijs worden aangemoedigd om actief te participeren op politiek en sociaal vlak (Abowitz & Harnish, 2006; Merry, 2020; Bloemraad et al., 2008; Slootman & Duyvendak, 2016; Van der Ploeg & Guérin, 2016). Hoe burgerschapsonderwijs er vervolgens uit moet zien blijkt een ingewikkelde opgave te zijn. Cottingham (1994) legt de complexiteit van een ethische cultuur als volgt uit:

Such a culture must have a certain life of its own: it cannot consist merely in a set of laws or prescriptions, or even of a philosophically articulated 'standard of right action'. It has to have the kind of richness and compelling power which stems from an inherited structure of commitments, worked out in the history and shared past experience of a community. (p. 171)

Waar de nationale identiteit en daarmee de inhoud van burgerschap vroeger verankerd was in een afgebakende geografische en politieke gemeenschap, wordt die nationale identiteit tegenwoordig op de proef gesteld door steeds pluriformer wordende samenlevingen. In verschillende Europese landen lijken botsende overtuigingen een bijna onoverbrugbare kloof te worden en politici buigen zich al jaren over de vraag hoe die kloof kan worden gedicht (James & Janmaat, 2019).

De Nederlandse invulling van burgerschap en burgerschapsonderwijs

Het is duidelijk dat de problemen die in vrijwel alle Westerse landen spelen vragen om een nieuwe invulling van burgerschap. In Nederland is de zoektocht naar een nieuwe, gedeelde identiteit al ruim twintig jaar bezig. Destijds was het Nederlandse

sociale en politieke klimaat aan verandering onderhevig, net als in de rest van Europa:

[This] manifests itself in a lack of trust in Dutch political policy and in the European political project, in violence – even political violence, as, for example, in the killing of the politician Pim Fortuyn and the movie director Van Gogh – tension between native Dutch people and immigrants and concern about the influence of non- Christian religions such as Islam. (Leenders, Veugelers & De Kat, 2008, pp. 155-156)

Bovenstaande problemen zorgden ervoor dat de urgentie voor het ontwikkelen van een nationale identiteit gevoeld werd. Maar zoals eerder gezegd is het creëren van een nationale identiteit niet gemakkelijk. Wat hebben Nederlanders in een steeds pluriformer wordende samenleving gemeen met elkaar? Op welke manier kunnen Nederlanders vormgeven aan het publieke en politieke domein? En op welke manier moet dit vervolgens terugkomen in de curricula van Nederlandse scholen? De antwoorden op deze vragen werden samengevat in de burgerschapsopdracht die de wet van 9 december 2005 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs (*Stb.* 2005, 678) werd opgenomen. Deze wetwijziging trad in 2006 in werking en droeg de volgende opdracht op aan het onderwijs:

Het onderwijs:

- a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. (p. 1)

Bovenstaande wetwijziging stelde scholen dus verplicht om voortaan mede gericht te zijn op het bevorderen van het burgerschapsonderwijs op de manier die hierboven wordt geschreven. Hiermee werd burgerschapsonderwijs officieel onderdeel van

het nationale curriculum, wat zou gaan zorgen voor de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie (Eidhof, 2018).

Zoals de term ‘sociale integratie’ al zegt, was het burgerschapsonderwijsbeleid nauw verbonden met het integratiebeleid van de regering. In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II, 29959, nr. 3, 2005*) staat dat onder ‘sociale integratie’ “een deelname van burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving [wordt] verstaan, in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur” (p. 2). Vervolgens wordt geschreven dat het onderwijs met deze wetswijziging “een belangrijke bijdrage [kan] leveren aan het versterken van de sociale binding in onze samenleving.” (p. 2). Door burgerschap een plaats te geven in het onderwijs krijgen leerlingen “een gemeenschappelijk en gedeeld perspectief (...) op de bijdrage die zij als burgers aan de samenleving kunnen leveren” (Ministerie van OCW, 2005).

De wet biedt kaders en formuleert kerndoelen, maar de burgerschapsopdracht is over het algemeen breed geformuleerd. Deze brede formulering heeft een reden: het zorgt ervoor dat artikel 23 uit de grondwet, de Vrijheid van het Onderwijs, nageleefd wordt. Door de wet open te houden en scholen daarmee veel vrijheid te bieden hebben scholen de ruimte om burgerschapsonderwijs in te vullen naar eigen visie (Eidhof, 2018). Deze grondwet maakt het verplicht stellen van burgerschapsonderwijs én het controleren ervan een nog lastigere kwestie dan het in wezen al is. De vrijheid die scholen krijgen door artikel 23 zorgt er namelijk voor dat het per school verschillend is in welke mate er aandacht wordt besteed aan burgerschapsonderwijs en hoe de inhoud van het burgerschapsonderwijs eruitziet.

Verdere aanscherping van de burgerschapsopdracht

Uit een rapport van de Onderwijsraad uit 2012 en een rapport van de Inspectie van het Onderwijs uit 2016 blijkt dat scholen wel aandacht besteden aan burgerschapsonderwijs, maar dat de kwaliteit te wensen over laat. Een belemmering voor die kwaliteit is het gebrek aan inzicht in de burgerschapscompetenties. Doordat de competenties niet helder geformuleerd zijn is het voor scholen erg lastig om het onderwijs af te stemmen op wat de leerlingen nodig hebben. Ook in vergelijking met omliggende landen blijken Nederlandse leerlingen beduidend

slechter te scoren op burgerschap, blijkt uit een internationaal rapport van het ICCS (Kerr, Sturman, Schulz & Burge, 2009). Deze aspecten hebben betrekking op meetbare onderwijsdoelen, maar in de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II*, 35352, nr. 3, 2019) wordt ook geschreven dat men zich zorgen blijft maken over de samenleving waarin “sociale verbanden niet langer vanzelfsprekend zijn, de individualisering toeneemt en de bevolkingssamenstelling meer divers wordt als gevolg van migratie” (p. 1). Tevens blijkt uit een vervolgrapport van de Inspectie van het Onderwijs (2020) dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zoals verdraagzaamheid, gelijkwaardigheid en het afwijzen van discriminatie te weinig actief worden bevorderd in het onderwijs. Om die redenen wordt “respect voor en kennis van dat fundament” (Memorie van Toelichting, 2019, p. 1) essentieel gevonden, waarbij ‘dat fundament’ slaat op de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Om die redenen adviseert de Inspectie van het Onderwijs (2016) om de burgerschapsopdracht te verduidelijken zodat de kwaliteit van burgerschapsonderwijs toeneemt en er beter gecontroleerd kan worden. Door concrete leerdoelen te formuleren, die duidelijk maken welke maatschappelijke en sociale competenties bijgebracht moeten worden door middel van burgerschapsonderwijs, kan beter worden bepaald of burgerschapsonderwijs effectief is en of leerlingen leren wat ze moeten leren (Inspectie van het onderwijs, 2016; Inspectie van het Onderwijs, 2020). Deze resultaatgerichte benadering roept de vraag op welke nationale identiteit we in Nederland willen nastreven. Welke eigenschappen zou een ‘goede’ burger moeten hebben? Een ontwikkelteam samengesteld door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hield zich bezig met een voorstel voor een nieuwe invulling van burgerschapsonderwijs. In het voorstel dat in 2019 verscheen stelde de werkgroep dat vrijheid, gelijkheid en solidariteit de belangrijkste basiswaarden zijn voor burgerschapsonderwijs in een democratische, pluriforme samenleving (Curriculum.nu, 2019)

De wens voor een duidelijkere invulling van burgerschapsonderwijs krijgt vorm in de uiteindelijke wetwijziging *aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs* (Stb. 2021, 320). Deze wetwijziging van de Wet op het primair onderwijs werd op 28 november 2019 ingediend door Arie Slob, minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, en is gericht op ‘actief burgerschap’ en ‘sociale cohesie’ en de gemeenschappelijke kern van burgerschap (*Kamerstukken*

II, 35352, nr. 3, 2019, p. 1). Het is een belangrijk gegeven dat dit wetsvoorstel scholen *verplicht* om burgerschap te bevorderen. Dit is een groot verschil met de inhoud van de burgerschapsonderwijswet uit 2006 waar scholen enkel ‘mede gericht’ moesten zijn op het bevorderen van burgerschap.

In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019*) wordt uitgelegd dat actief burgerschap inhoudt dat Nederlandse burgers deel uit kunnen en willen maken van de samenleving en daar een actieve bijdrage aan leveren. Sociale cohesie vervangt de term ‘sociale integratie’, omdat de regering de onderlinge verbinding sterker wil benadrukken: we moeten leren samenleven met elkaar. Het gaat om gelijkwaardigheid en gedeelde waarden, ongeacht ieders achtergrond. De inhoud van de gemeenschappelijke kern is als volgt:

- a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, en het handelen naar deze basiswaarden op school;
- b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving; en
- c. het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. (*Stb. 2021, 320, p. 1*)

Menselijke waardigheid wordt gezien als overkoepelend uitgangspunt van de basiswaarden. In het Memorie van Toelichting staat uitgelegd dat er drie basiswaarden ten grondslag liggen aan menselijke waardigheid: ‘vrijheid’, ‘gelijkheid’ en ‘solidariteit’. De waarden ‘tolerantie’ en ‘verantwoordelijkheid’ zijn daar weer onlosmakelijk mee verbonden. In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019*) wordt uitgelegd dat deze basiswaarden een gemeenschappelijk ankerpunt bieden. Nederland kent een gemengde samenleving waar veel verschillende etnische en culturele achtergronden vertegenwoordigd worden. Dit gemeenschappelijke ankerpunt zou de pluriforme samenleving in staat

stellen vreedzaam met elkaar samen te leven, en zorgt ervoor dat de vrije, open samenleving kan voortbestaan.

Vanwege de vrijheid van het onderwijs krijgen scholen wel de ruimte om burgerschapsonderwijs vorm te geven naar hun eigen visie, zolang zij de gemeenschappelijke kern van burgerschap maar naleven en zich houden aan wat er aan concrete einddoelen en eindtermen is vastgelegd (Kamerstukken II, 35352, nr.3, 2019). Uiteindelijk wordt burgerschap dus beschreven als een democratische levenshouding bestaande uit een set van kennis, vaardigheden en attitudes die door scholen overgedragen moet worden via het onderwijs. Deze nieuwe invulling van de burgerschapswet geeft burgerschapsonderwijs een normatief en verplichtend karakter.

Onderzoeksmethode

In dit onderzoek wordt een kritische discoursanalyse (hierna: KDA) uitgevoerd van verschillende bronnen die betrekking hebben op het ontstaan van de burgerschapsonderwijswet uit 2019. Eerst zal ik uiteenzetten wat een KDA inhoudt, waarna ik vervolgens de toegepaste methode zal toelichten die gebruikt zal worden om het materiaal te interpreteren en te analyseren.

Kritische Discoursanalyse

Taal is in zekere mate sturend voor de manier waarop mensen zich verhouden tot de wereld om hen heen. De KDA onderzoekt de ideologische en macht gerelateerde functies van taal in de context van sociale processen in de maatschappij. Het wordt gebruikt om te bestuderen hoe discourses worden vastgesteld, gereproduceerd en gelegitimeerd met gesproken en geschreven taal als medium. Von Stuckrad (2013) legt de betekenis van het begrip ‘discours’ als volgt uit:

Discourses are practices that organize knowledge in a given community; they establish, stabilize, and legitimize systems of meaning and provide collectively shared orders of knowledge in an institutionalized social ensemble. Statements, utterances, and opinions about a specific topic, systematically organized and repeatedly observable, form a discourse. (p. 15)

Discourses worden hier gezien als praktijken die sturend zijn voor de manier waarop mensen zich oriënteren op en verhouden tot de wereld om hen heen. Ze worden beschouwd als taalgebruik en als een vorm van maatschappelijk handelen. Er wordt hier uitgegaan van het sociaal constructivisme en de opvattingen van Michel Foucault over kennis en macht (Von Stuckrad, 2013).

Het sociaal constructivisme gaat ervanuit dat de manier waarop mensen de werkelijkheid interpreteren is aangeleerd door de sociale omgeving. Er bestaat geen objectieve waarheid over de wereld *zoals die is*. Michel Foucault (1980) definieert het begrip ‘discours’ als een samenhangend systeem dat kennis over de werkelijkheid produceert en daarmee het menselijk handelen en de samenleving reguleert. De manier waarop mensen denken, voelen, ervaren, waarnemen en

handelen is een culturele reactie op discoursen die voortkomen uit dat wat als algemene, legitieme kennis wordt beschouwd. Hierdoor zijn discoursen bepalend voor wat realiteit is en bepalen daarmee ook de manier waarop mensen denken, voelen, ervaren, waarnemen en handelen in die realiteit.

De discursieve benadering van Foucault benadrukt dat kennis en macht onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Hij schrijft hierover: “We are subjected to the production of truth through power and we cannot exercise power except through the production of truth” (Foucault, 1980, p. 93). Machtsstructuren zijn bepalend voor welke kennis over de werkelijkheid gelegitimeerd wordt, wat als gevolg heeft dat discoursen nooit vrij zijn van ideologie. De kennis die bewust of onbewust geaccepteerd wordt, wordt beschouwd als algemene, gedeelde kennis. Dit leidt tot het ontstaan van een hegemoniaal discours waarin machtsverhoudingen worden gevormd en bevestigd.

Discoursen worden gecommuniceerd door middel van taal. Foucault was niet zozeer geïnteresseerd in taal en tekst *an sich*, maar eerder in de manier waarop van het gebruiken van woorden in een bepaalde context het denken en handelen van een cultuur blootlegt. Discoursen zijn geworteld in de geschiedenis en altijd aan verandering onderhevig. Ook kunnen ze van invloed zijn op elkaar waardoor er interdiscursiviteit ontstaat. In een bepaalde maatschappij zijn dus verscheidene discoursen aanwezig en dit systeem van discoursen is hiërarchisch. Het ene discours genereert kennis voor een grote groep mensen, terwijl een ander discours kennis genereert voor bijvoorbeeld een minderheidsgroepering in de samenleving. Door de dynamische aard van discoursen en het hiërarchisch systeem ontstaan er steeds nieuwe inzichten, interpretaties of uitwerkingen, wat ervoor zorgt dat het perspectief verlegd wordt en dat het discours verandert (Dremel & Matic, 2014; Foucault, 1980; Montesano Montessori, Schuman & De Lange, 2012).

Het doel van een KDA is het identificeren en analyseren van discoursstructuren in de taal zoals ze gebruikt worden in, en gevormd worden door, de sociale praktijk. De normatieve aard van een discours wordt zichtbaar door te beoordelen in hoeverre de waarden die horen bij de beschreven discoursstructuren overeenkomen met wat als ‘normaal’ wordt beschouwd in een bepaalde samenleving. Het discours wordt vervolgens verklaard door de belangen die door een discours in stand worden gehouden te onderzoeken, en voor wie die belangen voordelen of juist nadelen opleveren. Een discours is immers het gevolg van

machtsrelaties en ideologieën, en door expliciete kritiek hierop onderscheidt de KDA zich van de algemene discoursanalyse (Dremel & Matic, 2014; Fairclough, 1995).

De ideeën over de werkelijkheid die gegenereerd worden door discourses zijn soms expliciet zichtbaar, maar vaker wordt een bepaald discours vanzelfsprekend gevonden (Van Dijk, 2015). Denk bijvoorbeeld aan de overtuiging dat magie nep is, of dat homeopathie kwakzalverij is. De meeste mensen zullen het hiermee eens zijn: het is vanzelfsprekend. Ook is een discours vaak onopgemerkt aanwezig in de vanzelfsprekendheden van het alledaagse leven zoals het geval is bij institutioneel racisme of seksisme. Dit laatste wordt *tacit knowledge* genoemd (Von Stuckrad, 2013, p. 10).

Omdat machtsverhoudingen een grote rol spelen bij de totstandkoming van legitieme kennis en daarmee heersende discourses, is de KDA uitermate geschikt om kwesties als machtsverhoudingen, manipulatie, uitbuiting en structurele ongelijkheden te identificeren en aan de kaak te stellen. Brede thema's zoals solidariteit, status, macht en identiteit krijgen hun betekenis door sociale processen. De macht die dominante groepen in de samenleving genieten is namelijk meestal vastgelegd (of schemert door) in wetten, regels, normen en gewoonten. Op die manier worden machtsverhoudingen opgebouwd, gelegitimeerd en vormgegeven via een hegemoniaal discours, wat groepen en instituties in staat stelt de acties en gedachten van anderen te beïnvloeden (Van Dijk, 2015). Het is hierbij belangrijk om te beseffen dat de macht die met een discours uitgeoefend kan worden niet alleen maar onderdrukkend werkt. Het discours is ook een belangrijk middel om weerstand te bieden tegen bestaande machtsverhoudingen, of om deze ter discussie te stellen (Montesano Montessori et al., 2012). Over het algemeen gaat onderzoek waar gebruik wordt gemaakt van KDA over sociale problemen en politieke kwesties die te maken hebben met discriminatie, dominantie, macht en hegemonie (Dremel & Matic, 2014; Montesano Montessori et al., 2012).

KDA volgens de benadering van Norman Fairclough

De eerdergenoemde Foucauldiaanse benadering heeft veel lof ontvangen, maar volgens critici zou de Foucauldiaanse benadering de indruk wekken dat de mens volledig is onderworpen aan machtssystemen, die niet of nauwelijks te bestrijden of te doorbreken zijn. Ook zou het moeilijk zijn om de benadering van Foucault

naar de (onderzoeks)praktijk te vertalen. In zijn benadering wordt taal tot een discursieve structuur gereduceerd, waardoor er geen aandacht meer is voor andere dimensies waarin taal kan bestaan. Inmiddels zijn er verschillende modellen ontwikkeld die een KDA gebruiken op basis van de benadering van Foucault, die als onderzoeksstrategie worden gebruikt in de sociale wetenschappen (Dremel & Matic, 2014).

Een van de belangrijkste modellen is het model van Norman Fairclough. Fairclough (1995) gaat uit van de sturende werking van het discours en gaat er net als Foucault vanuit dat macht in stand wordt gehouden en begrepen wordt door algemeen geaccepteerde kennis (Titscher, Meyer, Wodak & Vetter, 2000). Hij ontwikkelde een model waar hij tekst en context bij de discoursanalyse betreft. Hierbij stelt hij dat teksten niet afzonderlijk geanalyseerd kunnen worden, maar dat er pas kan worden gesproken van een KDA als teksten in relatie tot elkaar, en in relatie tot de sociale context geanalyseerd worden. In deze relatie is taal zowel sociaal bepaald als sociaal vormend. Dit is een complexe wisselwerking. De manier waarop taal betekenis krijgt en begrepen wordt in de bredere sociale context wordt in de benadering van Fairclough een discursieve praktijk genoemd (Fairclough, 1995). De bredere sociale structuren en processen die de discursieve praktijk mogelijk maken worden in de benadering van Fairclough (1995) de discursieve orde genoemd. Een discursieve orde verwijst naar de manier waarop macht en ideologie worden gecreëerd en gereproduceerd door discours en hoe deze discursieve praktijken in stand worden gehouden en veranderd worden.

Een voorbeeld van een discursieve praktijk zou bijvoorbeeld de manier kunnen zijn waarop docenten spreken over leerlingen met een beperking op een middelbare school. De manier waarop er over deze leerlingen wordt gesproken kan van invloed zijn op de manier waarop leerlingen met een beperking worden behandeld en worden gezien op school. Een discursieve orde zou in dit geval bijvoorbeeld het landelijke beleid kunnen zijn rondom de inclusie van leerlingen met een beperking. Om de discursieve orde te kunnen duiden wordt gekeken naar bredere politieke en economische krachten die van invloed zijn op het inclusiebeleid, evenals de bredere sociaal-culturele context waarbinnen inclusie wordt besproken. Een discursieve orde bepaalt wat er wel en niet gezegd mag worden, hoe er wel of niet gehandeld moet worden en wat wel of niet voor waar aangenomen wordt. Daarmee is het concept nauw verbonden met macht en met

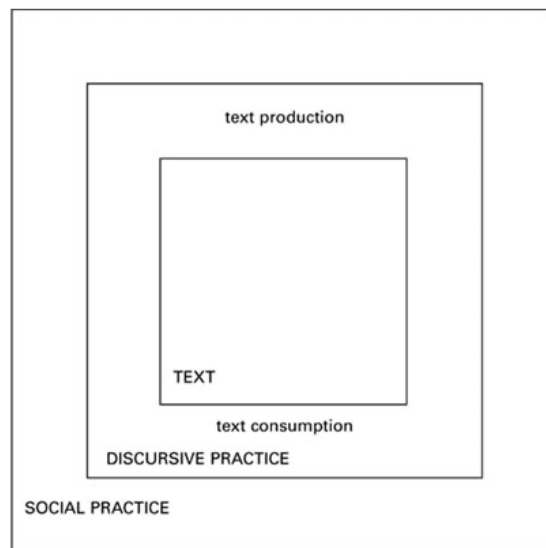
sociale of culturele veranderingen binnen de maatschappij (Fairclough, 1995; Montesano Montessori et al., 2012).

Driedimensionale model van Fairclough

In dit onderzoek zal het driedimensionale model van Norman Fairclough gebruikt worden om de KDA uit te voeren. Door het driedimensionale model te volgen kunnen de gebruikte bronnen systematisch geanalyseerd worden waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek toeneemt.

Figuur 1

Het driedimensionale model van Fairclough



Noot. Overgenomen uit “*Discourse and Social Change*”, door Fairclough, N., 1992, p. 92, Cambridge: Polity Press.

Zoals te zien is in bovenstaand figuur helpt het driedimensionale model inzichtelijk te maken hoe een tekst zich verhoudt tot een discours en de sociale context. Het model is ontworpen om de complexiteit van discoursen te begrijpen en de manier waarop een discours macht en ideologie creëert en reproduceert. Fairclough (1992) onderscheidt de volgende drie dimensies: de analyse van een (gesproken of geschreven) tekst (microniveau), van de discursieve praktijk (mesoniveau) en van de sociale praktijk (macroniveau). Deze dimensies hebben onderling invloed op elkaar en vormen samen de KDA.

Om een KDA uit te voeren volgens het driedimensionale model stelt Fairclough drie stappen voor aan de hand van de drie dimensies. Deze drie stappen beschrijven, interpreteren en verklaren de relatie tussen de vorm en de functie van de, in dit geval, geschreven taal. In dit onderzoek zullen de drie stappen van het driedimensionale model van Fairclough als volgt worden uitgevoerd:

1. De tekstuele dimensie

De tekstuele dimensie richt zich op de formele eigenschappen van de tekst (Fairclough, 1995). Er wordt gekeken naar opbouw, woordkeuze en patronen in het taalgebruik. De manier waarop taal gebruikt wordt in een tekst is altijd een keuze en nooit neutraal. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan specifieke woordkeuzes die gebruikt worden om personen of groepen te beschrijven, of de keuze om de nadruk ergens specifiek op te leggen (Richardson, 2007).

2. De discursieve dimensie

Deze stap analyseert de relatie tussen de tekst en de sociale context. De tekst wordt in dit stadium geanalyseerd als een discursieve praktijk. Het gaat over de aspecten die betrekking hebben op het produceren, consumeren en interpreteren van een tekst. Uiteindelijk omvat de discursieve dimensie de analyse van de context waarin het discours wordt geproduceerd en de manier waarop het wordt gebruikt om sociale relaties te construeren en te reproduceren. De analyse van de discursieve dimensie zal worden uitgevoerd aan de hand van de termen ‘intertekstualiteit’ en ‘interdiscursiviteit’.

Intertekstualiteit gaat over de manier waarop er in de teksten impliciet of expliciet wordt verwezen naar andere teksten. Teksten worden in relatie tot andere teksten geproduceerd en geïnterpreteerd. Teksten staan immers niet op zichzelf maar zijn onderling met elkaar of met ander materiaal verbonden. Volgens Fairclough (2003) is intertekstualiteit een kwestie van recontextualisering. De manier waarop materiaal in verschillende teksten wordt hergebruikt laat zien hoe referenties worden gebruikt om bepaalde ideeën geloofwaardiger te maken door ze te versterken of ondermijnen. Het gaat over “the emphasis on quoting and the implicit claim to faithfulness to the original” (p. 39). Intertekstualiteit is daarom een cruciaal element in de productie en interpretatie van discours.

Interdiscursiviteit verwijst naar de relatie tussen discursieve praktijk ten opzichte van de discursieve orde (Titscher et al.). Dit gaat over de discoursen waarbinnen teksten zijn ingebed. Discoursen uit teksten zijn verbonden met de bredere maatschappelijke en culturele context. Deze stap laat zien hoe teksten niet op zichzelf staan, maar worden beïnvloed en bepaald door bredere maatschappelijke en culturele discoursen en ideologieën. Het geeft inzicht in welke ideeën en waarden worden geproduceerd en welke worden uitgedaagd (Fairclough, 2003).

Het analyseren van de intertekstualiteit en interdiscursiviteit van de tekst geeft inzicht in de manier waarop ‘waarheden’ worden gepresenteerd in de tekst, door wie, voor wie en hoe deze waarheden worden gevormd, gereproduceerd en veranderd in het licht van de sociale context (Titscher et al.).

3. De sociale dimensie

De laatste stap gaat nog verder dan de discursieve dimensie. De sociale dimensie heeft betrekking op de historische en culturele context die de discursieve praktijk mogelijk maken (Fairclough, 2003). De analyse van de vorige twee stappen wordt hier verbonden aan de socioculturele praktijk. In dit stadium zijn machtsvraagstukken van centraal belang: macht en ideologie kunnen een effect hebben op elk van de niveaus die in de stappen hiervoor zijn geanalyseerd (Titscher et al.). Deze laatste stap geeft inzicht in de manier waarop macht en ideologie worden gecreëerd en gereproduceerd door discours en hoe discursieve praktijken een rol deze spelen in bredere maatschappelijke en politieke processen (Fairclough, 2003).

Om de bronnen overzichtelijk te kunnen analyseren volgens het driedimensionale model van Fairclough heb ik voor iedere stap de bronnen gelezen, thema's gelabeld en vervolgens de thema's verbonden aan stukken tekst. Op deze manier kon ik voor iedere stap patronen ontdekken in de bronnen en de analyse systematisch en overzichtelijk uitvoeren.

Onderzoeksmateriaal

In dit onderzoek zal een KDA uitgevoerd worden van verschillende beleidsdocumenten die direct betrekking hebben op het ontstaan van de nieuwe

burgerschapswet. Beleidsdocumenten zijn niet neutraal maar zijn ingebed in discourses en discursieve relaties. Ze zijn gebaseerd op sociale en politieke kaders en vertegenwoordigen ideologische opvattingen en belangen van instituties en autoriteiten. Om die reden is een KDA uitermate geschikt om onderliggende ideologieën en filosofische assumpties over de werkelijkheid inzichtelijk te maken. Door die ideologieën, assumpties en de daaraan verbonden onderliggende dominante discourses bloot te leggen, kan worden aangetoond hoe machtsverhoudingen opgebouwd, gevormd en gelegitimeerd worden (Fairclough, 1995). Door belangrijke begrippen uit de bronnen die aanleiding geven tot bepaalde vormen van in- en uitsluiting te categoriseren en te conceptualiseren kan in kaart gebracht worden welke (vanzelfsprekende) assumpties over de werkelijkheid van invloed zijn op de inhoud van de nieuwe burgerschapswet.

Omdat dit onderzoek gaat over de vernieuwde wet Verduidelijking Burgerschapsopdracht zijn voor de analyse bronnen geselecteerd die:

- Onderdeel zijn van de totstandkoming van de nieuwe wet en de inhoud van de wet uitleggen;
- Directe aanleiding waren voor het maken van de wetsherziening.

Om inzichtelijk te maken welke bronnen gebruikt zullen worden uit het totstandkomingsproces van de nieuwe wet Verduidelijking Burgerschapsopdracht, is het belangrijk om eerst uit te leggen hoe een wet in Nederland tot stand komt.

Wetvorming in Nederland

Als er in Nederland een nieuwe wet wordt gemaakt, wordt er eerst een wetsvoorstel geschreven. Bij dit wetsvoorstel hoort een Memorie van Toelichting waar het hoe en waarom van het wetsvoorstel staat uitgelegd. Voordat het wetsvoorstel kan worden aangenomen moeten er een aantal stappen worden doorlopen.

Het wetsvoorstel zal eerst beoordeeld worden door het ambtelijk voorportaal, een overleg van hoge ambtenaren. Vervolgens komt het in de onderraad, waarbij betrokken ministers overleggen over de inhoud van het wetsvoorstel. Als deze stappen zijn doorlopen wordt het wetsvoorstel behandeld in de ministerraad. Is het wetsvoorstel overal goedgekeurd? Dan gaat het wetsvoorstel naar de Raad van State, waar beoordeeld wordt of het wetsvoorstel uitvoerbaar is

en of het wetsvoorstel niet in strijd is met de grondwet. Als dit in orde is komt hier een niet-bindend advies uit voort. De bedoeling is nu dat de betrokken minister een zogeheten ‘Nader Rapport’ schrijft, waarin wordt uitgelegd hoe het advies van de Raad van State verwerkt wordt in het wetsvoorstel. Dit is dus een belangrijk rapport dat direct invloed heeft op de inhoud van het wetsvoorstel.

De Memorie van Toelichting, het advies van de Raad van State en het Nader Rapport worden door de Koning aangeboden aan de Tweede Kamer, samen met de Koninklijke Boodschap. Na een schriftelijke beoordeling door de Tweede Kamer en een plenair debat volgt een stemming, waarna blijkt of het wetsvoorstel is aangenomen in de Tweede Kamer. Vervolgens behandelt de Eerste Kamer het wetsvoorstel en volgt er opnieuw een stemming. Als de uitkomst van de stemming opnieuw positief is, is de wet aangenomen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022).

Materiaalkeuze

De bronnen die dus onderdeel uitmaken van de totstandkoming van de nieuwe wet Verduidelijking Burgerschapsopdracht, én de inhoud van de wet uitleggen, zijn de Memorie van Toelichting (2019) en het Nader Rapport (2019). Beide bronnen leveren bruikbare informatie op voor een discoursanalyse. De Memorie van Toelichting is eigenlijk de basis, waarin de motivatie voor het indienen van dit wetsvoorstel staat uitgelegd en de uitvoering ervan. De aanvullingen en verbeteringen die beschreven worden in het Nader Rapport vormen de puntjes op de i.

Naast de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II, 35352, nr. 3, 2019*) en het Nader Rapport (*Kamerstukken II, 35 352, nr. 4, 2019*) worden er een aantal bronnen gebruikt waar in de Memorie van Toelichting naar gerefereerd wordt als achtergrond voor het wetsvoorstel. Deze bronnen worden benoemd in hoofdstuk 5 van de Memorie van Toelichting, onder het kopje *Achtergrond uitgangspunten*. Het wetsvoorstel is gebaseerd op de aanbevelingen die worden gedaan in bovenstaande rapporten en adviezen en zijn daarom van waarde voor deze discoursanalyse. De bronnen die gebruikt zullen worden zijn:

- Inspectie van het Onderwijs. (2016). *Rapport over burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad. (2012) *Verder met burgerschap in het onderwijs*;
- Eidhof, B. & Kruijer, A. (2016). *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs: een verkenning*. Instituut voor Publieke Waarden.

In de analyse zal ten behoeve van de leesbaarheid van de tekst naar de bronnen verwezen worden als ‘de MvT (2019)’, ‘het Nader Rapport (2019)’, ‘de Onderwijsraad (2012)’, ‘de Inspectie van het Onderwijs (2016)’ en ‘het Instituut voor Publieke Waarden (2016)’. Omdat er in de thesis ook naar de Memorie van Toelichting uit 2005, een rapport van de Inspectie van het Onderwijs uit 2020 en een rapport van de Onderwijsraad uit 2018 wordt verwezen worden voor de duidelijkheid steeds jaartallen vermeld in de verwijzing. Na de literatuurlijst is een bronnenlijst toegevoegd waarin de vijf bovenstaande bronnen, de juridische bronnen en de bronnen die worden gebruikt in het subhoofdstuk ‘intertekstualiteit’ zijn opgenomen.

De tekstuele dimensie

In de eerste dimensie gaat het over de tekst zelf: de manier waarop taal wordt gebruikt in de bronnen om burgerschap in Nederland te beschrijven. Hoe is de tekst opgebouwd en welke keuzes betreffende het taalgebruik worden er gemaakt in de tekst om ‘een goede burger’ te beschrijven? Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag ‘a’ van deze thesis: *Welke ideologische veronderstellingen worden er gemaakt ten aanzien van Nederlands burgerschap?*

Aanleiding voor het verduidelijken van de burgerschapsopdracht

Termen als ‘diversiteit’ en ‘de pluriforme samenleving’ worden vaak genoemd in de bronnen. In de inleidingen van vier van de vijf artikelen worden de problemen die hieruit ontstaan genoemd als aanleiding van de verduidelijking van de burgerschapsopdracht. Alleen het adviesrapport van de Onderwijsraad (2012) valt hierbuiten. In de inleiding van deze tekst staat namelijk enkel een beschrijving van de onderwijssituatie in Nederland en geen expliciete beschrijving van de huidige situatie in de Nederlandse samenleving.

De andere vier bronnen daarentegen zijn duidelijk over de aanleiding van de verduidelijking. Zo wordt in de MvT (2019) genoemd dat “sociale verbanden niet langer vanzelfsprekend zijn, de individualisering toeneemt en de bevolkingssamenstelling meer divers wordt als gevolg van migratie” (p. 1). Dit wordt duidelijk gepresenteerd als een probleem, want door die veranderingen wordt het samenleven lastiger; er zijn minder gedeelde normen en waarden (p. 6). De Inspectie van het Onderwijs (2016) wijst erop dat “de maatschappelijke betekenis van adequaat burgerschapsonderwijs toeneemt, omdat gevoelens van onzekerheid op het sociaal-economische en sociaal-culturele domein, maatschappelijke tegenstellingen en vragen rond integratie en diversiteit steeds meer druk lijken te zetten op de samenleving” (p. 18). In het Nader Rapport (2019) wordt verwezen naar de zojuist genoemde passage uit het themarapport van de Inspectie van het Onderwijs (2016), waarna vervolgens wordt gesteld dat: “Gelet op de huidige maatschappelijke omstandigheden (...) acht de Afdeling [het verhelderen en meer verplichtend maken van de burgerschapsopdracht] begrijpelijk en gerechtvaardigd” (p. 3). Ten slotte wordt er ook door Het Instituut

voor Publieke Waarden (2016) geschreven over integratie en diversiteit als aanleiding voor maatschappelijke problemen. Er wordt gesteld dat Nederlandse leerlingen onder de maat scoren als het om burgerschapskennis gaat. Als voorbeeld hiervan wordt de houding ten opzichte van immigranten genoemd (p. 3). Uiteindelijk wordt er in de MvT (2019) het volgende geconcludeerd: “De huidige situatie van toenemende spanningen en afnemende binding onderstreept de noodzaak van een prominentere positie van burgerschap in het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs” (p. 5).

De verduidelijking van de burgerschapsopdracht als oplossing

In de MvT (2019) wordt het verduidelijken van de burgerschapsopdracht als oplossing aangedragen voor de problemen in de samenleving. Het uitgangspunt van die opdracht is het leren functioneren in een democratische gemeenschap. Een democratische gemeenschap schept een situatie “waarbinnen de inrichting van een vreedzame, pluriforme samenleving mogelijk is” (p. 12).

De Onderwijsraad (2012) legt de democratische manier van leven als volgt uit: “Democratie is dus zowel een gemeenschappelijk inhoudelijk kader gebaseerd op idealen als gelijkheid en rechtvaardigheid, als een manier om waardenconflicten op een vreedzame wijze op te lossen en iedereen in de gelegenheid te stellen aan de samenleving deel te nemen” (p. 15). De democratische rechtsstaat wordt in de MvT (2019) beschreven als een “historische verworvenheid in Nederland en daarmee van onschatbare waarde” (p. 12). Volgens Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) is het algemeen democratisch belang zelfs “datgene dat in ons aller democratisch belang is, in tegenstelling tot zaken die louter het individueel, groeps- of organisatiebelang dienen” (p. 8).

Om te leren functioneren in de Nederlandse, pluriforme samenleving is er een gemeenschappelijke kern opgesteld waarop het onderwijs zich in ieder geval moet richten. In deze gemeenschappelijke kern worden bepaalde waarden en competenties beschreven die leerlingen nodig hebben om te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. In de bronnen wordt een duidelijk beeld geschetst van wat de Nederlandse politiek verstaat onder een goede Nederlandse burger. De Inspectie van het Onderwijs (2016) schrijft het letterlijk: “Burgerschap is een ‘groot’ begrip en heeft vertaling nodig. Vertaling naar wat de school onder

burgerschap verstaat, wat ze ‘goede burgers’ vindt en wat leerlingen nodig hebben om dat te zijn en te worden” (p. 21).

Die gemeenschappelijke kern ligt in de principes en uitgangspunten van de democratische rechtstaat en de mensenrechten en de daarbij horende sociale en maatschappelijke competenties (MvT, 2019, p. 10). Zo’n nationaal bepaalde, gemeenschappelijke kern is belangrijk, zo luidt het argument, omdat kinderen het ‘democratisch gen’ niet automatisch meekrijgen (Instituut voor Publieke Waarden, 2016, p. 8; MvT, 2019, p. 1). Volgens Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) wordt “het algemeen democratisch belang in discussies en debatten gebruikt als argument voor een nationaal bepaalde kern van burgerschapsonderwijs, opdat iedere leerling voldoende is uitgerust om aan de democratische samenleving deel te nemen en mede vorm te geven” (p. 8). De burgerschapsopdracht en de basiswaarden waar het in de gemeenschappelijke kern om gaat worden als volgt toegelicht in de MvT (2019):

Leerlingen in staat stellen wederzijds respect te tonen, tolerant te zijn ten opzichte van andersdenkenden en bij te dragen aan het vormgeven van een open, vreedzame, democratische samenleving waarin de basiswaarden menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit in onderlinge samenhang tot hun recht komen. (p. 13)

De competenties die genoemd worden in de gemeenschappelijke kern worden in de bronnen beschreven als democratische competenties. Dit zijn: “waarheidsgetrouwheid, empathie, sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties” (MvT, 2019, p. 15; Nader Rapport, 2019, p. 11; Instituut voor Publieke Waarden, 2016, p. 16). Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) licht toe dat deze competenties “niet strafrechtelijk afdwingbaar of verankerd [zijn] in onze grondwet, maar worden verondersteld de functies en waarden van de democratische rechtsstaat te ondersteunen in het maatschappelijk en politiek leven” (p. 16).

In elke tekst worden de basiswaarden gepresenteerd als iets wat we in Nederland met elkaar delen. De Onderwijsraad (2012) schrijft over de basiswaarden: “Vanuit de democratie als basiswaarde is er een gemeenschappelijke set van (abstracte) waarden te omschrijven, die de westerse samenleving hebben gevormd en die leidend zijn voor de toekomst van de samenleving” (p. 17). Ook in het Nader Rapport (2019) wordt het belang van de nationale geschiedenis als bakermat van de basiswaarden benadrukt: “Daarnaast is kennis van en inzicht in de achterliggende abstracte basiswaarden van belang (...). Een samenleving, gebaseerd op deze waarden, is een historische verworvenheid van grote waarde.” De Inspectie van het Onderwijs (2016) benadrukt dat een heldere, *gemeenschappelijke* vertaling van burgerschap nodig is op scholen: “Vertaling naar wat de school onder burgerschap verstaat, wat ze ‘goede burgers’ vindt en wat leerlingen nodig hebben om dat te zijn en worden. Om adequaat onderwijs te kunnen geven is nodig dat dit een gemeenschappelijke vertaling is” (p. 21). Uiteindelijk zou goed burgerschapsonderwijs het volgende inhouden: “het bevorderen van de centrale waarden die het voortbestaan van een vrije, open samenleving mogelijk maken” (ibid., p. 19). Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) schrijft over “de voordelen van het formuleren van nationale consensusdoelen voor het Nederlands burgerschapsonderwijs” (p. 19) en in de MvT (2019 over “de niet-onderhandelbare basiswaarden van onze democratische rechtsstaat” (p. 1). Later wordt in de MvT (2019 genoemd dat “deze basiswaarden gelden als belangrijke, gedeelde uitgangspunten” (p. 12).

Het feit dat de basiswaarden als ‘niet-onderhandelbaar’ worden beschreven heeft ook betrekking op een ander belangrijk onderdeel van de verduidelijking van de wet: “Daarnaast wordt de huidige, open burgerschapsopdracht actief geformuleerd. Het onderwijs zal niet langer «mede gericht» zijn op het bevorderen van burgerschap, maar «bevordert» – verplichtend dus – burgerschap” (MvT, 2019, p. 10). Met het invoeren van de vernieuwde wet is de burgerschapsopdracht dus verplicht voor alle scholen en behoren de basiswaarden tot “de verplichte kern van burgerschapsonderwijs” (MvT, 2019, p. 34).

Floating signifiers

In de wet en in de MvT (2019) wordt veel gebruik gemaakt van ‘floating signifiers’. Dit zijn termen die geen algemeen aanvaardbare betekenis hebben. Het gaat om

termen met een vaag, veranderlijk en moeilijk specificerbare betekenis. Om die reden kunnen dit soort termen verschillende betekenissen hebben voor verschillende mensen. Ze betekenen wat degene die ze vertolkt of de context waarin ze worden vertolkt wil dat ze betekenen (Chandler, 2013; MacKillop, 2018).

De basiswaarden van de democratische rechtsstaat

In de burgerschapsopdracht staat “het leren functioneren in de democratische rechtsstaat centraal” (MvT, 2019, p. 9). De term ‘democratisch’ is een *floating signifier* waarvan de betekenis later in de MvT (2019) wordt toegelicht:

Aan de term «democratische» komt in deze context een ruime betekenis toe. Het begrip wordt niet alleen opgevat als een politiek-juridisch systeem maar het gaat tevens om de maatschappelijke en sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid. De WRR noemt in zijn rapport «Waarden, normen en de last van het gedrag» in dit kader onder andere waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en de bereidheid tot het corrigeren en laten corrigeren van de eigen oordeelsvorming, sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties. (p. 35)

Dit rijtje democratische attitudes en vaardigheden wordt in drie van de vijf bronnen genoemd (MvT, 2019, p. 15; Nader Rapport, 2019, p. 11; Instituut voor Publieke Waarden, 2016, p. 16). Over de specifieke betekenis van deze democratische attitudes en vaardigheden wordt verder niets gezegd, behalve dat ze “worden verondersteld de functies en waarden van de democratische rechtsstaat te ondersteunen in het maatschappelijk en politiek leven” (Instituut voor Publieke Waarden, 2016, p. 16).

De basiswaarden van de democratische rechtsstaat: menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, zijn allemaal *floating signifiers*. In de MvT (2019) worden deze ‘lege’ begrippen als volgt toegelicht:

Menselijke waardigheid draait om kwaliteit die kenmerkend is voor menselijk leven. Vrijheid houdt in dat alle mensen in Nederland vrij zijn om te denken en te doen wat ze willen, zolang ze daarbij de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen respecteren. Gelijkwaardigheid betekent dat iedereen in Nederland gelijkwaardig is aan elkaar en gelijk is voor de wet. Solidariteit ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin. (pp. 12 – 13)

Actief Burgerschap en Sociale Cohesie

De burgerschapsopdracht moet in ieder geval ‘actief burgerschap’ en ‘sociale cohesie’ bevorderen. Deze begrippen worden beschreven als algemene, overkoepelende termen die de gehele burgerschapsopdracht omvatten (MvT, 2019, p. 9). Deze begrippen krijgen betekenis via de context waarin ze staan en zijn daarmee ook *floating signifiers*. De manier waarop die termen worden uitgelegd in de bronnen schetst een goed beeld van wat de politiek verstaat onder goed burgerschap.

Actief Burgerschap

In de MvT (2019) wordt ‘actief burgerschap’ als volgt beschreven: “Met «actief burgerschap» worden de bereidheid en het vermogen bedoeld om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving en daaraan een actieve bijdrage te leveren” (p. 10).

Wat precies met ‘de bereidheid’ en ‘het vermogen’ wordt bedoeld in het kader van burgerschapsonderwijs staat niet expliciet in de MvT (2019), maar wordt duidelijk in de verschillende bronnen. Zo schrijft de Onderwijsraad (2012) dat “een democratische rechtstaat is gebaat bij burgers die zich betrokken voelen bij de samenleving” (p. 17). Om dit te bewerkstelligen is het belangrijk dat leerlingen “het vermogen ontwikkelen [om] aan deze samenleving een eigen bijdrage te (willen) leveren” (Onderwijsraad, 2012, p. 16) door “een democratische gezindheid [te] ontwikkelen; de bereidheid (houding) om de democratische rechtstaat overeind te houden en democratisch te willen handelen” (ibid., p. 16). Leerlingen krijgen de eerdergenoemde competenties aangeleerd zodat ze in staat zijn om “op een volwaardige en verantwoordelijke manier deel te nemen aan de samenleving en een

eigen positie in te nemen in die samenleving” (MvT, 2019, p. 1). Het vermogen om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving heeft naast het bezitten van competenties, ook te maken met het hebben van kennis over de eerdergenoemde waarden en spelregels die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat (Onderwijsraad, 2012; p. 16; MvT, 2019, p. 3).

Die bereidheid om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving zou toenemen als leerlingen een eigen identiteit ontwikkelen. Identiteitsontwikkeling wordt zelfs genoemd als voorwaarde voor volwaardige participatie. “Het ontwikkelen van de eigen identiteit, waardoor leerlingen leren reflecteren op eigen idealen, normen en waarden en hun positie in de samenleving, is een voorwaarde voor het kunnen bijdragen aan de samenleving” (MvT, 2019, p. 15). Ook de Onderwijsraad (2012) gebruikt duidelijke taal: “Het als burger bijdragen aan de samenleving kan pas echt als iemand zelf weet waarvoor hij of zij staat. Ook is het pas mogelijk te begrijpen waarom het zo belangrijk is dat mensen hun idealen kunnen nastreven, wanneer men zelf gehecht is aan een ideaal.” (p. 16). De Onderwijsraad (2012) beschrijft de identiteitsontwikkeling van leerlingen zelfs als onderdeel van de gezamenlijke, inhoudelijke kern: “Wel is er volgens de raad een gezamenlijke inhoudelijke kern: de democratie en de identiteitsontwikkeling van leerlingen” (p. 13).

Sociale Cohesie

Het tweede begrip, ‘sociale cohesie’, wordt in de MvT (2019) als volgt uitgelegd:

Tevens schrijft de huidige bepaling voor dat het onderwijs gericht is op het bevorderen van sociale integratie van leerlingen. De regering stelt echter voor het begrip «sociale integratie» te vervangen door het begrip «sociale cohesie». «Sociale cohesie» brengt sterker dan het begrip «sociale integratie» onderlinge verbinding tot uitdrukking. Dit begrip legt in tegenstelling tot het begrip «integratie» sterker nadruk op gelijkwaardigheid en gedeelde waarden, ongeacht ieders achtergrond. Met het vervangen van dit begrip wijzigt de opdracht aan het onderwijs inhoudelijk niet. «Sociale cohesie» ziet wat de regering betreft net als het huidige begrip op deelname van alle burgers aan de samenleving in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en

betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur in haar verscheidenheid. Het leren samenleven met elkaar staat hierbij centraal. (pp. 10 – 11)

In de bronnen wordt duidelijk dat ‘sociale cohesie’ gaat over “het leren omgaan met en acceptatie van de diversiteit in de samenleving (waaronder religieuze, levensbeschouwelijke, politieke, etnische, seksuele en gender diversiteit)” (MvT, 2019, p. 10). Naast diversiteit gaat sociale cohesie ook over pluriformiteit, wat in wezen op hetzelfde neerkomt: “De term «pluriforme» brengt tot uitdrukking dat de te ontwikkelen competenties ook betrekking dienen te hebben op omgaan met andere opvattingen en achtergronden en op acceptatie van diversiteit” (ibid., p. 35).

Zoals eerder is uitgelegd onder het kopje ‘De maatschappelijke aanleiding voor het verduidelijken van de burgerschapsopdracht’ wordt diversiteit enerzijds gepresenteerd als probleem waar leerlingen mee moeten leren omgaan. Anderzijds wordt pluriformiteit in de MvT (2019) gepresenteerd als “een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat” (MvT, 2019, p. 10). Sterker nog: “het verduidelijken en meer verplichtend maken van de burgerschapsopdracht dient plaats te vinden tegen de achtergrond van de pluriformiteit die ... een wezenskenmerk vormt van de democratische rechtsstaat” (Nader Rapport, p. 4). Dit verwijst naar artikel 23 in de grondwet, de vrijheid van het onderwijs. Deze grondwet is belangrijk, omdat de burgerschapsopdracht daarmee de vrijheid geeft aan scholen om “vanuit de eigen levensbeschouwelijke grondslag invulling te geven aan het onderwijs” (MvT, 2019, p 21). Tegelijkertijd zorgt de nieuwe burgerschapsopdracht er ook voor dat de vrijheid van het onderwijs wordt beperkt:

Een begrenzing van de vrijheid van onderwijs vloeit voort uit het feit dat de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau en om ervoor te zorgen dat het onderwijs publieke belangen dient. Daarin ligt een rechtvaardiging om de vrijheid van scholen te begrenzen. Dit omvat ook de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs; de gemeenschappelijke kern dient daarin ten minste tot uitdrukking te komen. (MvT, 2019, p. 21)

Een pluriforme samenleving kan dus alleen floreren “als haar burgers het belang [van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat] kennen en respecteren en in staat zijn daar ook zelf verantwoordelijkheid voor te dragen (MvT, 2019, p. 13). De basiswaarden, die onderdeel zijn van de gemeenschappelijke kern, vormen “een gemeenschappelijk ankerpunt en scheppen de voorwaarden waaronder mensen met uiteenlopende normen- en waardenpatronen vreedzaam met elkaar samen kunnen leven” (MvT, 2019, p. 12). Enerzijds is het dus belangrijk dat leerlingen hun eigen identiteit ontwikkelen, maar anderzijds moeten zij leren dat de gemeenschappelijke kern functioneert als verbindende factor tussen alle Nederlanders. Er mogen discussies worden gevoerd vanuit eigen normen en waarden, maar “wel op respectvolle wijze en met kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat” (MvT, 2019, p. 17).

De discursieve dimensie

In de discursieve dimensie wordt de relatie tussen de tekst en de sociale context geanalyseerd. In de discursieve dimensie wordt aangetoond hoe discours wordt geproduceerd in de bronnen en hoe dit verband houdt met de context. Eerst wordt de intertekstualiteit onderzocht – de manier waarop bronnen zich verhouden tot elkaar en tot andere bronnen. Hier wordt verder antwoord gegeven op deelvraag ‘a’: *Welke ideologische veronderstellingen worden er gemaakt ten aanzien van Nederlands burgerschap?* Vervolgens wordt de interdiscursiviteit onderzocht, waarin wordt blootgelegd hoe de bronnen zijn ingebed in bredere discoursen. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag ‘b’: *Op welke manier construeren de ideologische veronderstellingen de betekenis van Nederlands burgerschap?*

Intertekstualiteit

De noodzaak van het verscherpen van de wet

De bronnen verwijzen naar verschillende andere bronnen die de noodzaak van het verscherpen van de wet onderbouwen. De MvT (2019) verwijst naar de Inspectie van het Onderwijs (2016) en de Onderwijsraad (2012) om in te leiden dat de wet uit 2006 niet voldoende heeft opgeleverd. Zoals eerder genoemd, wordt er in de MvT (2019) naar de oproep van de Inspectie van het Onderwijs (2016) verwezen dat verduidelijkt moet worden wat burgerschapsonderwijs inhoudt: “de Inspectie [wijst] in haar rapport op de noodzaak om duidelijkheid te scheppen wat de samenleving verwacht, wat behoort tot de gemeenschappelijke kern en wat tot de eigen ruimte van scholen” (p. 8). Vervolgens staat er:

Deze oproep van de inspectie wordt breder gesteund. Zo gaf de Onderwijsraad in zijn rapport over burgerschap in 2012 aan dat de invoering van een open doelbepaling burgerschap zes jaar na dato bij veel scholen nog niet had geleid tot een heldere visie en een planmatige, opbrengstgerichte aanpak van het burgerschapsonderwijs. (Mvt, 2019, p. 8)

Ook wordt in de MvT (2019) benoemd dat de Onderwijsraad (2012) concludeert dat “met een open doelbepaling alleen de condities voor een bloei van het burgerschapsonderwijs niet voldoende zijn geschapen” (p. 8). Het woord ‘bloei’

benadrukt dat met het burgerschapsonderwijs van vóór het verscherpen van de wet niet de gewenste resultaten behaald werden. Maar wat miste er dan precies?

Ten eerste zijn er zorgen over de competenties van leerlingen. Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) gebruikt het internationale rapport van het ICCS (Kerr et al., 2010) om aan te tonen dat er tussen leerlingen verschillen zijn qua competenties, en verwijst naar resultaten waaruit blijkt dat “het Nederlandse onderwijs (...) relatief grote ongelijkheden [kent] in niveau van burgerschapscompetenties naar onderwijstype” (pp. 11-12). Ook de MvT (2019) verwijst naar een ICCS rapport (Munniksma et al., 2017): “de burgerschapskennis van Nederlandse leerlingen ligt rond het internationaal gemiddelde, maar het ligt duidelijk lager dan de kennis van leerlingen in de binnen het onderzoek met Nederland meest vergelijkbare landen” (p. 2). De MvT (2019) noemt dat Nederlandse leerlingen niet alleen wat betreft kennis achterblijven, maar ook wat betreft hun houding:

Nederlandse scholieren hechten – meer dan in andere landen – veel waarde aan het respecteren van het recht op een eigen mening. Aspecten van burgerschap zoals gelijke rechten voor mannen en vrouwen, etnische minderheden en migranten worden door Nederlandse leerlingen ondersteund, maar in minder mate dan in vergelijkbare landen. (MvT, 2019, p. 7)

Naast zorgen over de competenties van leerlingen op mesoniveau zijn ook zorgen op macroniveau een belangrijke aanleiding voor de verscherping van de wet. Zo is een belangrijke zorg die wordt aangehaald in de bronnen de stand van zaken in de maatschappij. In de MvT (2019) wordt duidelijk dat er een maatschappelijke noodzaak is om de burgerschapsopdracht aan te scherpen door te verwijzen naar het Instituut van Publieke Waarden: “tien jaar na de verankering van burgerschapsvorming in wetgeving is de maatschappelijke urgentie om burgerschapsonderwijs te versterken groter dan ooit” (MvT, 2019, p. 8). Dit komt ook naar voren in een referentie in het themarapport van de Inspectie van het Onderwijs (2016): “Het burgerschapsonderwijs voldoet strikt genomen aan de wet, maar de opdracht sluit niet aan bij de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van burgerschap” (Inspectie van het Onderwijs, 2016, p. 7). Deze passages uit de

MvT (2019) vallen op, omdat het aanscherpen van de burgerschapsopdracht hier niet slechts wordt beschreven als een wens vanuit de politiek of vanuit schoolbesturen, maar als een oproep vanuit de samenleving.

Dat het gaat om een oproep vanuit de samenleving wordt bevestigd door een verwijzing in de MvT (2019) naar een onderzoek naar de publieke opinie door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit 2016:

De behoefte aan verbondenheid komt ook weer terug als onderwerp in het onderzoek naar de publieke opinie uitgevoerd door het SCP. De grootste zorg van Nederlanders betreft het samenleven en gebrek aan gedeelde normen en waarden. Woorden die zij daarbij het meest opschrijven, zijn: discriminatie, respect, (in)tolerantie en (on)verdraagzaamheid. Nederlanders maken zich zorgen over de wijze waarop individuen en groepen elkaar bejegenen. Het gebrek aan respect zien ze als grootste oorzaak. (p. 6)

Die behoefte vanuit de samenleving wordt ook bevestigd in de openbare internetconsultatie waaraan dit wetsvoorstel in juni 2018 is voorgelegd, zoals beschreven staat in de MvT (2019). Hierover wordt het volgende geschreven: “Zo vraagt een aantal respondenten bijvoorbeeld om een sterkere verankering van het leren omgaan met en accepteren van diversiteit (bijvoorbeeld seksuele, levensbeschouwelijke en etnische diversiteit)” (p. 25).

De pluriforme samenleving

De verwijzingen naar het onderzoek door het SCP en de resultaten uit de openbare internetconsultatie hebben steeds betrekking op het thema ‘diversiteit’. In Het Nader Rapport (2019) wordt verwezen naar de MvT (2019) in een passage waarin duidelijk wordt dat “het verduidelijken en meer verplichtend maken van de burgerschapsopdracht dient plaats te vinden tegen de achtergrond van de pluriformiteit die (...) een wezenskenmerk vormt van de democratische rechtsstaat” (p. 4). De MvT (2019) verwijst hiervoor op haar beurt naar de Onderwijsraad (2012): “Pluriformiteit is een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat en wordt als zodanig benoemd, en vormt daarmee onderdeel van de voor alle scholen verplichte kern van burgerschapsonderwijs” (p. 10). De Onderwijsraad (2012) haalt

politicaloloog Benjamin Barber (in Onderwijsraad, 2012, p. 15) aan om het belang van diversiteit in een democratische samenleving te onderstrepen:

Dit impliceert gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen (...). Tegelijkertijd bepaalt de aard van een democratie dat het elk individu op zich vrij staat (moet staan) om zich al of niet door de gezamenlijke waarden te laten leiden in zijn opvattingen en gedrag. Diversiteit in waarden is een belangrijk kenmerk van onze pluriforme en geïndividualiseerde samenleving en, paradoxaal genoeg, daarmee ook een belangrijke gemeenschappelijke waarde. (Onderwijsraad, 2012, p. 15)

De Onderwijsraad (2012) beschrijft diversiteit in waarden, of pluriformiteit, dus als iets gemeenschappelijks wat alle Nederlanders met elkaar delen. Dit komt overeen met pluriformiteit als een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat, zoals het in de MvT (2019) en Het Nader Rapport (2019) werd beschreven. Wat 'diversiteit' precies inhoudt in de nieuwe burgerschapsopdracht wordt beschreven door de Onderwijsraad (2012), waar in de MvT (2019) naar verwezen wordt:

Tenslotte bevat het wetsvoorstel ook een vereenvoudiging. In lijn met een eerder advies van de Onderwijsraad is de regering van mening dat de huidige bepaling, die tot drie maal toe op verschillende wijze het thema diversiteit adresseert, nodeloos complex is en te eenzijdig gericht op het thema diversiteit. De regering stelt daarom voor de wettekst op dit punt te vereenvoudigen, wat niet betekent dat acceptatie van diversiteit en kennismaking met de pluriforme samenleving minder relevant is geworden. Het leren omgaan met en acceptatie van de diversiteit in de samenleving (waaronder religieuze, levensbeschouwelijke, politieke, etnische, seksuele en gender diversiteit) is en blijft een belangrijk onderdeel van de opdracht. (p. 10)

Diversiteit, of pluriformiteit, vormt dus een zeer belangrijk thema in de burgerschapsopdracht. Tegelijkertijd leidt dit wezenskenmerk dus ook tot grote zorgen, zoals ook naar voren kwam in dimensie 1. Dit komt ook terug in een andere

verwijzing door de Inspectie van het Onderwijs (2016) naar het internationale rapport van het ICCS (Kerr et al., 2010) en in een verwijzing door de Raad van State naar de MvT (2019). Volgens de Inspectie van het Onderwijs (2016) is succesvolle burgerschapsvorming van belang, en misschien wel meer dan ooit: “De zorgen over eroderende sociale samenhang, maatschappelijke tegenstellingen en onzekerheid, en de stand van zaken zoals die de afgelopen jaren uit nationaal en internationaal onderzoek naar burgerschapscompetenties naar voren kwam” (p. 10). Door de Raad van State wordt verwezen naar de Inspectie van het Onderwijs (2016) die erop wijst dat “de maatschappelijke betekenis van adequaat burgerschapsonderwijs toeneemt, omdat gevoelens van onzekerheid op het sociaal-economische en sociaal-culturele domein, maatschappelijke tegenstellingen en vragen rond integratie en diversiteit steeds meer druk lijken te zetten op de samenleving” (p. 3).

De zorgen met betrekking tot de pluriforme samenleving worden nog eens extra benadrukt door verwijzingen door Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) naar een rapportage van Margalith Kleijwegt (2016). Eerst wordt er gerefereerd naar haar bevindingen dat: “het aantal extreme uitlatingen van leerlingen toeneemt. Hakenkruizen in de lift. Meisjes die beweren dat de aanslagen in Parijs in scène zijn gezet. Docenten die zich geen raad weten met klassikale discussies over maatschappelijke controversiële onderwerpen” (p. 3). Om ‘maatschappelijke controversiële onderwerpen’ te verduidelijken wordt later nog gerefereerd naar een ander voorbeeld uit het rapport van Kleijwegt (2016):

Hoe verschillend de standpunten liggen, merkte een docente toen ze tijdens een van haar lessen het filmpje wilde tonen van de aanslag op de Twin Towers in 2001. Twee van haar leerlingen wilden hún versie laten zien, een filmpje van internet waaruit bleek dat het vliegtuig onbemand was en de Amerikanen erachter zaten. Zo geschiedde. De docente besloot neutraal te blijven en haar mening over deze interpretatie voor zich te houden. Ze vond het voldoende dat deze jongens zich ook gehoord zouden voelen, dat beide waarheden, 9/11 is wél gebeurd versus 9/11 is een verzinsel van de Amerikanen en zionisten, op deze manier naast elkaar konden bestaan. (p. 10)

De zorgen over diversiteit in de samenleving worden met deze verwijzingen concreet gemaakt. Het is opvallend dat Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) benoemt dat Kleijwegt's rapportage niet op representatief onderzoek gestoeld is, maar toch meerdere keren wordt aangehaald met als doel te illustreren waarom het noodzakelijk is dat de wet wordt aangescherpt. Om de referentie toch kracht bij te zetten wordt vervolgens gerefereerd naar onderzoek van SLO & Diversion (2016), waarin wordt bevestigd dat "racistische uitingen en (inter)etnische spanningen toenemen" (p. 3).

Ook in de MvT (2019) wordt verwezen naar de rapportage van Kleijwegt (2016) om de noodzaak van het verscherpen van de burgerschapsopdracht te onderstrepen: "Haar rapportage *Twee werelden, twee werkelijkheden* maakt duidelijk dat effectief en planmatig burgerschapsonderwijs kan bijdragen aan het overbruggen van de verschillende leefwerelden van leerlingen" (p. 6). Met bovenstaande verwijzingen wordt duidelijk dat de maatschappelijke tegenstellingen in de maatschappij te groot zijn. Er moet actie worden ondernomen om verbindingen te leggen tussen de tegenstellingen die er bestaan tussen groepen in de maatschappij. Wie die groepen precies zijn wordt niet expliciet beschreven.

De democratische rechtsstaat

Waar de crux precies zit wordt onder anderen duidelijk door verwijzingen naar passages die aangeven dat het belang van de democratische rechtsstaat niet voldoende wordt onderwezen. Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) verwijst in de tekst naar een casus over Islamitische basisschool As Siddieq om uit te leggen waarom de wet uit 2006 niet voldoende heeft opgeleverd en moet worden aangescherpt: "zelfs wanneer een school zich afkeert van de democratische maatschappij is deze op grond van wetgeving moeilijk te beïnvloeden, zoals de casus As Siddieq laat zien" (p. 4). Hiermee wordt het belang van het onderwijzen van de democratische rechtsstaat onderstreept. Ook de Raad van State (2019) verwijst naar een passage uit een briefadvies van de Onderwijsraad (2018) waaruit blijkt dat er een bezorgdheid bestaat dat leerlingen ondemocratisch worden onderwezen: "De Onderwijsraad constateert zorgen omtrent individuen die zich in sterke mate identificeren met antidemocratische gemeenschappen ten koste van identificatie met de samenleving als geheel, en benadrukt in dit verband nog eens het belang van burgerschapsonderwijs" (p. 3). Wie die individuen zijn wordt

nergens specifiek beschreven, maar duidelijk wordt wel dat het onderwijzen van de democratische rechtsstaat van groot belang wordt gevonden voor de samenleving.

Zoals in dimensie 1 al werd geconstateerd wordt het leven in een democratische gemeenschap aangedragen als oplossing voor de hiervoor beschreven problemen in de maatschappij. Uit de bronnen blijkt het idee dat in een democratische gemeenschap, met de gemeenschappelijke kern als basis, een omgeving gecreëerd wordt waarin het mogelijk is om in een pluriforme maatschappij samen te leven. In de MvT (2019) wordt hiervoor verwezen naar de Onderwijsraad (2012), die noemt dat “een democratische samenleving de voorwaarden [biedt] waaronder burgers met uiteenlopende normen- en waardenpatronen met elkaar van mening kunnen (blijven) verschillen en vreedzaam kunnen samenleven” (p.11).

Democratie wordt in dit verband niet opgevat als een politiek systeem, maar als onderwijsfilosoof John Dewey's ‘way of living’ (Dewey, 1916, in Onderwijsraad, 2012, p. 17). Zowel de Onderwijsraad (2012) als het Instituut voor Publieke Waarden (2016) gebruiken zijn gedachtengoed om uit te leggen wat het inhoudt om te leven in een democratische gemeenschap. Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) noemt dat Dewey van mening is dat je democratie leert door het te ervaren. Dit is met name belangrijk omdat “mensen in het algemeen en kinderen in het bijzonder de waarde van democratie niet meer dagelijks ervaren” (p. 17). Het is dus niet meer, zo wordt geredeneerd, *vanzelfsprekend* dat men het belang van de democratische rechtsstaat inziet. Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) neemt ter illustratie de vergelijking die Dewey maakt met een masker: “We kunnen het masker esthetisch waarderen, het lelijk vinden, maar we zullen nooit begrijpen wat de authentieke en oorspronkelijke functie van het masker was. Zo kijken mensen ook naar democratie. We kunnen het waarderen, maar ervaren niet meer de oorsprong en de noodzaak van het systeem” (p. 17). Dewey vat democratie op als *a way of living*, wordt geschreven in het de Onderwijsraad (2012) van de Onderwijsraad (2012). Ook hier gaat het dus om het ervaren van democratie.

Het opvatten van democratie als *way of living* en het leren van democratie door het te ervaren komt terug in de MvT (2019), al dan niet in andere woorden. “Het begrip democratie wordt niet alleen opgevat als een politiek systeem (...). Het gaat tevens om de sociale omgang tussen mensen buiten de sfeer van de overheid” (p. 15). Van de school wordt qua ervaringsleren het volgende verwacht: "Het bieden

van een oefenplaats voor leerlingen om ervaring op te doen met de omgang met deze waarden [van de democratische rechtsstaat]" (p. 3). Betreffende ervaringsleren wordt meermaals in de MvT (2019) verwezen naar de Onderwijsraad (2012), die het belang van ervaringsleren en van diversiteit in een democratische samenleving regelmatig onderstreept: "De opdracht aan het onderwijs daarbij is leerlingen kennis mee te geven over de democratische rechtstaat en over democratische spelregels" (p. 11) en "Een democratische cultuur moet actief ervaren worden door leerlingen, op een manier die de waarden van de democratische rechtsstaat als uitgangspunt stelt en tegelijkertijd ook de spanningen tussen deze verschillende waarden onderzoekt en behandelt" (p. 36). Naar aanleiding van de uitspraken van de Onderwijsraad (2012) dat "de school [fungeert] als een oefenplaats voor burgerschapsvaardigheden en -houdingen" (p. 12) wordt in de MvT (2019) geschreven dat de regering aan de burgerschapsopdracht toe wenst te voegen dat burgerschapsonderwijs leidt tot het in de "gelegenheid stellen van leerlingen om te oefenen met deze belangrijke kennis en vaardigheden" (pp. 11-12).

De gemeenschappelijke kern van de democratische rechtsstaat

Zoals ook in dimensie 1 bleek, staat de gemeenschappelijke kern van de democratische rechtsstaat centraal in het burgerschapsonderwijs. De MvT (2019) schrijft dat de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. In burgerschapsonderwijs kan die kwaliteit gewaarborgd worden door de in dimensie 1 beschreven gemeenschappelijke kern tot uitdrukking te laten komen (MvT, 2019, p. 21). De Onderwijsraad (2012) en Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) gebruiken ter onderbouwing van de gemeenschappelijke kern als basis van het burgerschapsonderwijs passages uit een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2003. Dit rapport onderzoekt de gemeenschappelijke waarden die onze samenleving verbinden, evenals de waarden die tot conflicten kunnen leiden, met name in het licht van culturele verschillen (WRR, 2003). In het adviesrapport van de Onderwijsraad (2012) staat: "De raad ziet, in navolging van de WRR (...) de democratie dus als dé verbindende factor tussen burgers" (p. 15). Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) refereert als volgt naar het rapport van de WRR: "Zo kent de huidige grondwet een aantal waarden die algemeen aanvaard zijn en mede dienen ter facilitering van

waardepluriformiteit”. Naast de Onderwijsraad (2012) en Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) verwijst ook de MvT (2019) naar het rapport van de WRR: “De regering ziet, in navolging van de WRR, de Onderwijsraad en anderen, de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, mensenrechten daaronder begrepen, en daarbij passende competenties als belangrijke gedeelde uitgangspunten en daarmee als de kern van kwalitatief burgerschapsonderwijs op iedere school” (p. 21).

Mensenrechten zijn, zoals ook beschreven in de MvT (2019), onderdeel van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. In de MvT (2019) wordt verwezen naar de Inspectie van het Onderwijs (2016), Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) en de Onderwijsraad (2012), waarin de waarde van mensenrechten wordt benadrukt:

(...) de inspectie en het Instituut voor Publieke Waarden adviseren om burgerschapsonderwijs voor alle leerlingen onder meer te laten bestaan uit aandacht voor de betekenis van mensenrechten (en kinderrechten). De Onderwijsraad stelt in zijn advies over burgerschap dat mensenrechten te beschouwen zijn als een belangrijke ideologische leidraad voor de samenleving. (p. 35)

De regering stelt als gemeenschappelijke kern het volgende voor: leerlingen in staat stellen te functioneren in en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving (MvT, 2019, p. 11). Als achtergrond hiervan wordt verwezen naar de Inspectie van het Onderwijs (2016), die stelt dat de volgende drie elementen ten minste terug moeten komen in het wettelijk kader: “de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat, een concretisering van de domeinen die in het burgerschapsonderwijs een plek moeten krijgen en aspecten van kwaliteitszorg” (p. 11). De MvT (2019) verwijst naar de Onderwijsraad (2012) om toe te lichten waarom het woord ‘pluriforme’ wordt gebruikt in de aangescherpte wet: “Omgaan met en acceptatie van diversiteit (waaronder religieuze, levensbeschouwelijke, politieke, etnische, seksuele en gender diversiteit) blijft inderdaad een belangrijk onderdeel van de burgerschapsopdracht en mag daarom ook meer expliciet in de voorgestelde wettekst tot uitdrukking komen” (p. 29).

Ondanks dat pluriformiteit duidelijk als belangrijk thema wordt beschouwd wordt in de MvT (2019) ook genoemd dat de kennismaking met de samenleving in al haar diversiteit op aanraden van de Onderwijsraad (2018) minder expliciet wordt benadrukt in de nieuwe burgerschapsopdracht ten opzichte van de wet uit 2006. Het doel daarvan is om de nieuwe wettelijke bepaling “meer in balans te brengen met andere basiswaarden die voor burgerschapsonderwijs van belang zijn” (p. 23).

Identiteitsvorming en de Vrijheid van het Onderwijs

De gemeenschappelijke kern vormt dus de basis van de democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd wordt het belang van het ontwikkelen van een eigen identiteit ook benadrukt in de MvT (2019) door naar de Onderwijsraad (2012) en Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) te verwijzen. De autonomie van het kind is volgens Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) een van de drie waarden die als ontwerpprincipes kunnen fungeren (p. 11). De Onderwijsraad (2012) ziet dit zelfs als kernthema: “De opdracht aan het onderwijs (...) is leerlingen te begeleiden bij het zich eigen maken van idealen, waarden en normen en bij de ontwikkeling van een eigen identiteit. Vanuit deze basis kunnen zij deelnemen aan (...) de samenleving” (p. 11).

Een tweede van de drie waarden die door Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) gezien wordt als ontwerpprincipes, zoals in de MvT (2019) wordt herhaald, is artikel 23 uit de Grondwet: de Vrijheid van het Onderwijs. De Vrijheid van het Onderwijs wordt belangrijk gevonden, omdat hiermee de pluriformiteit in de samenleving wordt gerespecteerd. Hiermee is de Vrijheid van het onderwijs ook gerelateerd aan het ontwikkelen van een eigen identiteit. Om het belang van de Vrijheid van het Onderwijs te benadrukken wordt door de Raad van State verwezen naar de MvT (2019): “Het verduidelijken en meer verplichtend maken van de burgerschapsopdracht dient plaats te vinden tegen de achtergrond van de pluriformiteit die, zoals in de memorie van toelichting terecht wordt onderkend” (p. 4). Om de verhouding tussen burgerschapsonderwijs en de Vrijheid van het Onderwijs toe te lichten wordt in de MvT (2019) verwezen naar de Onderwijsraad (2012), waarin het belang wordt onderschreven dat “Scholen veel ruimte hebben om zelf inhoud en vorm te geven aan burgerschapsonderwijs” (De Onderwijsraad, 2012, p. 12). Vervolgens schrijft de Onderwijsraad (2012) dat die vrijheid niet oneindig is:

Toch heeft de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. Dit omvat ook de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Daarmee is de autonomie van schoolbesturen tegelijkertijd ook begrensd. Scholen moeten hun onderwijs niet alleen vormgeven binnen de grenzen van de democratische rechtstaat, van hen mag ook gevraagd worden dat ze burgerschapsonderwijs op een doelmatige en doeltreffende manier inrichten. (p. 12)

In de MvT (2019) en door de Raad van State wordt verwezen naar het briefadvies van de Onderwijsraad uit 2018. De Raad van State refereert naar het briefadvies met het statement: “De wetgever dient er dan ook voor te waken dat niet één bepaalde visie op «het goede» en «het goede leven» aan het onderwijs opgelegd wordt” (p. 4). In de MvT (2019) staat: “Deze meerzijdige visie op de vrijheid van onderwijs brengt mee dat wie zich beroept op deze vrijheid daarmee het constitutionele kader van de staat erkent en alle basiswaarden, ook in hun onderlinge verband, in acht dient te nemen” (p. 22). Hiermee wordt benadrukt dat de Vrijheid van het Onderwijs dus niet vrijblijvend is. Dit komt ook terug in Het Nader Rapport (2019) door te verwijzen naar het briefadvies van de Onderwijsraad (2018):

Zo kan de vrijheid van onderwijs niet zo ver reiken, dat met gebruikmaking daarvan de constitutionele orde uitgehold zou kunnen worden. De vrijheid van onderwijs biedt geen ruimte om de democratische rechtsstaat aan te tasten. De democratische rechtsstaat is juist en bij uitstek de staatsvorm waarbinnen die vrijheid kan functioneren en floreren, en kan niet tolereren dat die vrijheid gebruikt wordt om de mogelijksvoorwaarde van die vrijheid – de democratische rechtsstaat – te ondergraven. (p. 5)

Wie zich beroept op de Vrijheid van het Onderwijs, committeert zich dus ook aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De Vrijheid van het Onderwijs wordt hiermee gebruikt om de democratische rechtsstaat te beschermen.

Interdiscursiviteit

Neoliberaal-communitaristisch discours

In het theoretisch kader zijn de drie visies op burgerschap kort besproken. Uit de tekstuele analyse en de intertekstuele analyse blijkt een combinatie van een communitaristische en neoliberale visie op burgerschap. Deze visie op burgerschap wordt door Schinkel en Van Houdt (2010) het *neo-liberal communitarianism* genoemd. Dit bevolkingsbeleid werkt zowel individualiserend (burgerschap betekent individuele participatie en eigen verantwoordelijkheid) als de-individualiserend (de ‘gemeenschap’ fungeert als kader voor integratie). Dit liberaal-communitaristisch discours bepaalt de invulling van ‘goed burgerschap’ in Nederland (Van der Ploeg, 2020). Voordat er aan de hand van de bronnen wordt aangetoond waarom dit discours blijkt uit het materiaal, volgt voor de helderheid eerst een toelichting van de twee visies op burgerschap.

In tegenstelling tot de in het theoretisch kader besproken liberale visie gaat het hier om een neoliberale visie, vanwege de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van een individu (van Houdt, Suvarierol & Schinkel, 2011). De autonome, vrije, rationele en zelfregulerende burger is het morele beeld van een individu binnen het neoliberalisme (Dean, 1999). Ondanks dat de overheid terughoudend is, heeft zij wel de verantwoordelijkheid om de samenleving leefbaar te houden. Dit kan het beste door mensen ertoe te brengen hun eigen gedrag te managen. De overheid biedt wel handvatten, maar de verantwoordelijkheid voor goed gedrag ligt uiteindelijk bij de burger zelf. Het individu is zelf verantwoordelijk voor het bereiken van lidmaatschap van de betreffende gemeenschap (Van der Ploeg, 2020; Van Houdt et al., 2011). In het communitarisme staan de gemeenschap en gemeenschappelijke waarden centraal. Van burgers wordt verwacht dat zij zich inzetten om deze waarden te onderschrijven en verdedigen (Van Houdt et al, 2011).

Eenzijds is het wetslement ‘actief burgerschap’ duidelijk liberaal, omdat actieve participatie gaat over zelfredzaamheid, verantwoordelijkheid en autonomie. Er komt uit de bronnen naar voren dat een democratische rechtsstaat gebaat is bij betrokken burgers (Onderwijsraad, 2012), en dat er daarom van burgers verwacht wordt dat zij in staat zijn en bereid zijn om deel uit te maken van de Nederlandse samenleving (Onderwijsraad, 2012, MvT, 2019, Instituut voor Publieke Waarden, 2016). De handvatten die leerlingen worden geboden om hiermee te oefenen zijn kennis over de democratische rechtsstaat en de sociale en maatschappelijke

competenties die hen in staat stellen deel uit te maken van een pluriforme, democratische maatschappij. Het is hiermee de taak van de school om leerlingen op te voeden tot autonome individuen. Hier komt het ‘ervaringsleren’ van Dewey naar voren.

Naast ervaringsleren wordt ook identiteitsontwikkeling belangrijk geacht. Er wordt geargumenteed dat identiteitsontwikkeling een voorwaarde is voor volwaardige participatie (Onderwijsraad, MvT, Instituut voor Publieke Waarden). Zo worden leerlingen klaargestoomd om in staat te zijn om op een volwaardige en verantwoordelijke manier bij te dragen aan de samenleving.

Zelfredzaamheid, verantwoordelijkheid en autonomie zijn belangrijk, maar ook maatschappelijk riskant (Drosterij & Peeters, 2010). Er zijn dus voorwaarden verbonden aan die autonomie: een goede burger heeft een eigen identiteit, maar deelt tegelijkertijd de gemeenschappelijke kern met medeburgers. Hier komt de communitaristische component van het discours naar voren. De scholen worden een opvoedende rol toebedeeld met het normatieve kader dat zij verplicht zijn te onderwijzen aan kinderen: de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de daarbij horende competenties. In het materiaal wordt geschreven dat het gaat om een gemeenschappelijke, algemene, gedeelde of een centrale set aan waarden, om de nationale kern, om de democratische gemeenschap en het algemeen belang (MvT, 2019; Onderwijsraad, 2012; Instituut voor Publieke Waarden, 2016). De gemeenschap en gemeenschappelijke waarden die in het communitarisme centraal staan, staan in de burgerschapsopdracht ook centraal.

Uiteindelijk komen de twee visies samen door de redenatie dat het mogelijk is om in een pluriforme maatschappij vreedzaam samen te leven onder de voorwaarde dat burgers in staat zijn om de gemeenschappelijke waarden te kennen, te respecteren en er verantwoordelijkheid voor te dragen (MvT, 2019; Onderwijsraad, 2012). Er wordt in dit discours verondersteld dat scholen in staat zijn om leerlingen om te vormen tot goede burgers door hen een juiste moraal aan te leren, zodat de verantwoordelijkheid om ‘goed’ te leven uiteindelijk bij de burger zelf kan worden gelegd.

Diversiteitsdiscours

Uit de tekstuele analyse en intertekstuele analyse blijkt dat er veel ambivalentie bestaat rond het thema diversiteit. Aan de ene kant is er een diversiteitsdiscours

zichtbaar waar diversiteit wordt gezien als wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat. Diversiteit moet daarom beschermd moeten worden door artikel 23 uit de grondwet: de vrijheid van het onderwijs.

Diversiteit wordt tegelijkertijd discursief geconstrueerd als een bedreiging voor de samenleving (MvT). De gedachtegang is dat een diversiteit aan religieuze en ideologische levenswijzen het sociale weefsel in de samenleving verzwakt. Omdat sociale cohesie nu juist zo belangrijk wordt gevonden, wordt er een duidelijke grens gesteld aan diversiteit. Door je namelijk te beroepen op de vrijheid van het onderwijs committeer je je aan de gemeenschappelijke kern van de democratische rechtsstaat. In de MvT wordt geschreven dat de overheid de grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en ervoor te zorgen dat het onderwijs publieke belangen dient. Door de normatief gekaderde gemeenschappelijke kern tot uitdrukking te laten komen in het burgerschapsonderwijs wordt hieraan voldaan.

Wij/zij discours

Hier wordt een situatie zichtbaar waar de Nederlandse wetgeving – die seculier van aard is – een duidelijke rangschikking creëert tussen religie of ideologie en het seculiere. Secularisme bepaalt de plaats en de rol van religie in de huidige samenleving. Binnen het secularisme worden religie of ideologie en secularisme gezien als twee aparte categorieën die betrekking hebben op verschillende domeinen die tevens tegenover elkaar staan (Ivanescu, 2016a). Secularisatie is het proces van vervanging van een religieuze identiteit door een burgerlijke identiteit. De burgerlijke identiteit is gebaseerd op het burgerschap in een natiestaat (Van der Veer, 2013).

Dat is ook zichtbaar in de manier waarop religie plaats krijgt binnen de burgerschapsopdracht. Diversiteit wordt namelijk gezien als wezenskenmerk waardoor de vrijheid van het onderwijs, die bedoeld is om religieuze en ideologische denkwijzen te beschermen, een belangrijk onderdeel is van de burgerschapsopdracht. Toch committeert men zich aan de gemeenschappelijke basiswaarden van de democratische rechtsstaat als men zich beroept op de vrijheid van het onderwijs. Die basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn tevens geen keuze, maar “de niet-onderhandelbare basiswaarden van onze democratische rechtsstaat” (MvT, 2019, p.1).

Doordat de gemeenschappelijke basiswaarden van de democratische rechtsstaat expliciet ‘niet-onderhandelbaar’ worden genoemd is het secularisme dominant ten opzichte van religie of ideologie. Hiermee wordt een wij/zij discours zichtbaar waarbij religie of ideologie ondergeschikt wordt gemaakt aan het seculiere gedachtengoed. Daarmee heeft het secularisme een immense macht om de huidige samenleving betekenis te geven en te ordenen.

Culturalistisch discours

Die collectieve moraal, de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de daarbij horende competenties, zijn verbonden met de nationale cultuur. Het Instituut voor Publieke Waarden (2016) en de MvT (2019) roepen op tot een nationale invulling van burgerschapsonderwijs en in zowel de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs (2016) en de Onderwijsraad (2012) en in de MvT (2019) gaat het over het belang van een gedeelde, nationale identiteit. In dimensie 1 werd gerefereerd naar het adviesrapport van de Onderwijsraad (2012) waar de basiswaarden worden beschreven als hetgeen dat de westerse samenleving heeft gevormd (p. 17). Ook de Raad van State (2019) beschrijft een samenleving gebaseerd op de basiswaarden als “een historische verworvenheid van grote waarde” (p. 10). De gemeenschappelijke kern wordt dus belangrijk gevonden en gezien als een culturele verworvenheid. De MvT (2019) voegt wel toe dat het woord ‘Nederlandse’ geschrapt wordt uit de wettekst uit 2006, opdat “burgerschapsonderwijs geen eenzijdige of exclusieve nationale oriëntatie heeft” (MvT, 2019, p. 29). De vraag is of het schrappen van een woord de achterliggende betekenis daadwerkelijk verandert.

De gemeenschappelijke kern past bij de neoliberale-communitaristische visie op burgerschap die aan het begin van dit hoofdstuk is beschreven en is ervoor bedoeld om burgers in staat te stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de democratische, pluriforme samenleving. Het lijkt erop dat het aanleren van de gemeenschappelijke kern aan leerlingen wordt gezien als oplossing voor de diversiteit die de sociale cohesie in de samenleving bedreigt. Hoewel de kern als ‘gemeenschappelijk’ wordt gepresenteerd, is hij seculier van aard waarmee er een wij/zij discours gecreëerd wordt. Ook heeft de gemeenschappelijke kern een sterke morele dimensie doordat ze haar grondslag heeft in de democratische normen en waarden die verworven zijn uit de Nederlandse cultuur. Die focus op culturele

normen en waarden leidt tot een culturalistisch discours, die verbonden is met het integratie discours (Van den Berg & Schinkel, 2009; Van Houdt & Schinkel, 2009).

De sociale dimensie

In de sociale dimensie worden de resultaten uit de vorige dimensies geduid door de historische en culturele context toe te lichten. Deze discursieve orde stelt de inhoud van de discursieve praktijk vast en legitimeert de discursieve praktijk. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag ‘c’: *Hoe krijgen hegemoniale discoursen over Nederlands burgerschap vorm in de sociale praktijk?*

Een veranderde aanpak van het Nederlandse integratiebeleid

Nederland stond lange tijd bekend om het multiculturele beleid dat erop was gericht om culturele diversiteit te accommoderen ten behoeve van sociale integratie (Entzinger, 2014; Sklad, 2021; Van der Ploeg, 2020). In de jaren ‘90 groeiden de zorgen in de samenleving over de alsmaar afnemende eensgezindheid en cohesie, waardoor de behoefte voor een herwaardering van de nationale identiteit toenam (Van der Ploeg, 2020). Het essay *Het multiculturele drama* van Paul Scheffer (2000) diende als katalysator voor een stevig debat over de mislukte integratie en het falen van multiculturalisme (Slegers, 2007). Er was een angst ontstaan dat er door het multiculturele beleid een ‘nieuwe onderklasse’ van immigranten zou ontstaan die niet in de Nederlandse samenleving zouden integreren en zich niet als Nederlander identificeren (Entzinger, 2014). Gebeurtenissen zoals de aanslagen op de Twin Towers op 11 september 2001, de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 en de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh wakkerden die zorgen verder aan. De sociaal-culturele verschillen en individualisering van de samenleving werden beschouwd als een belemmering voor de integratie van immigranten en werden tevens gezien als bedreiging voor de nationale identiteit en sociale cohesie in Nederland (Duyvendak & Scholten, 2012; Mattei & Broeks, 2018).

Dit alles leidde tot een nieuwe aanpak van het integratiebeleid en een nieuwe visie op burgerschap. Deze verandering van aanpak loopt vrijwel synchroon met de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs in Nederland. Vanaf de jaren ‘90 vond er een wending plaats waarbij de focus werd verlegd naar actief burgerschap en assimilatie. Burgerschap betekent in deze context dat een burger zelfredzaam is en zelf verantwoordelijk als er sprake is van gemeenschapszin: een algemeen gevoel van saamhorigheid en een gedeelde identiteit. Dit is het gevolg van een overheid die zich sinds de jaren ‘80 steeds verder terugtrok op verschillende beleidsterreinen

waarmee er meer ruimte kwam voor particulier initiatief, en tegelijkertijd de bovenstaande zorgen waar de politiek destijds mee kampte over de steeds verdere vervaging van gedeelde normen en waarden. In 2003 werden deze ontwikkelingen vastgelegd in de "Andere Overheid", zoals door kabinet Balkenende II (CDA/VVD/D66) genoemd in een kabinetsvisie van 2003. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe visie op de taak en het functioneren van de overheid, en daarmee ook in een nieuwe visie op burgerschap. Er volgde een verschuiving van een multiculturele aanpak die zich richtte op behoud van cultuur en sociale integratie naar een situatie waarin migranten werden aangespoord zich aan te passen aan de dominante cultuur (Matei & Broeks, 2018; Sklad, 2021; Van der Ploeg, 2020; Wijdeven, De Graaf & Hendriks, 2013).

Van integratiebeleid naar burgerschapsonderwijsbeleid

Deze nieuwe visie op burgerschap vindt zijn weerslag op het burgerschapsonderwijsbeleid dat zich steeds verder ontwikkelde vanaf de jaren '80. Langzamerhand ging de burgerschapsdiscussie niet meer enkel over burgerschap als juridische status, maar ook over de sociale component van burgerschap: het vertonen van 'goed gedrag' (Wijdeven et al., 2013). De 'Pedagogische Opdracht van het Onderwijs' uit 1992 bedeede scholen een belangrijke opvoedende rol toe. Scholen werden gezien als belangrijke plaats waar leerlingen werden opgevoed tot goede burgers met gedeelde normen en waarden. In de Pedagogische Opdracht werden scholen opgeroepen de overdracht van normen en waarden serieus te nemen en te onderwijzen over het leven in een democratische samenleving (Ritzen, 1992, in Van der Ploeg, 2020, p. 7).

Bovenstaande ontwikkelingen hebben uiteindelijk geresulteerd in de wet van 9 december 2005 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs (*Stb.* 2005, 678). In het burgerschapsonderwijs moesten scholen er vanaf het in werking treden van de wetswijziging mede vanuit gaan dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, mede gericht zijn op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en er mede op gericht zijn dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten. Dit komt overeen met het burgerschapsonderwijsbeleid van de Europese Unie. Al sinds de jaren '2000 moet 'actief burgerschap' een centrale rol spelen in

burgerschapsonderwijsbeleid en moeten sociale cohesie en integratie in het beleid ondersteund worden (Nicoll et al., 2013; Eurydice, 2012).

Ook komt de inhoud van de wet overeen met het eerdergenoemde integratiebeleid gericht op actief burgerschap en assimilatie. In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II, 29959, nr. 3, 2005*) staat dan ook geschreven dat de burgerschapsopdracht “nauw verbonden [is] met de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving” (p. 2). De wetswijziging was, volgens de MvT (2019), het gevolg van “verschillende maatschappelijke ontwikkelingen de vorming tot burgerschap niet langer een vanzelfsprekend onderdeel [is] van de voorbereiding van jongeren op de samenleving” (p. 2). Dit slaat op individualisering van verschillende maatschappelijke terreinen waardoor burgerschapsonderwijs minder belangrijk is geworden, maar ook op de overtuiging dat “veel ouders en kinderen door een allochtone etnische herkomst niet zijn geworteld in de burgerschapstradities en -gebruiken die nodig zijn om het sociale weefsel van onze samenleving de vereiste stevigheid te geven” (p. 2). Het uiteindelijke doel was het versterken van de sociale binding in de Nederlandse samenleving.

Verder toenemende maatschappelijke spanningen

De wet verplichtte scholen weliswaar om aandacht te besteden aan burgerschapsonderwijs, maar was te weinig duidelijk over de manier waarop scholen dit moesten doen. Het was duidelijk dat de wet uit 2006 stelde niet leidde tot de gewenste resultaten. De zorgen over spanningen in de samenleving namen verder toe en er deden zich regelmatig lastige situaties voor waar de Inspectie van het Onderwijs (2016) niet kon ingrijpen vanwege artikel 23 uit de grondwet: de vrijheid van het onderwijs. Scholen hadden hierdoor de vrijheid om hun burgerschapsonderwijs naar eigen ideologie in te vullen, wat ervoor zorgde dat de burgerschapsopdracht een te vrijblijvend karakter had (Sklad, 2021; Onderwijsraad, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2016; MvT, 2019).

De zorgen en lastige situaties hielden veelal verband met diversiteit en migratie. Zo legden de Nederlandse staatssecretaris en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uit in een kamerbrief (*Kamerstukken II, 34 550 VIII, nr. 125, 2017*) dat het burgerschapsonderwijs aangescherpt moet worden vanwege terroristische aanslagen van lokale islamitische extremisten. Men maakte zich

ernstige zorgen over de toename van criminaliteit en geweld door Marokkaanse jongeren, de toename van de politieke aanwezigheid en aanhang voor politicus Geert Wilders, demonstraties voor én tegen IS in Den Haag en het vertrek van Nederlandse jihadisten naar Syrië of Irak. Ook kwam het voor dat christelijke en islamitische scholen lesmethoden gebruikten waarin homoseksualiteit wordt afgewezen (Sklad, 2021; Van der Ploeg, 2020). Deze omstandigheden leidden ertoe dat de overheid burgerschapsonderwijs hoger op de beleidsagenda's zette. De alsmaar toenemende angst voor religieus extremisme en radicalisering maakte dat het bevorderen van gemeenschappelijke waarden en de zorgplicht steeds noodzakelijker werden geacht (*Kamerstukken II, 34 550 VIII, nr. 125*, 2017). Leerlingen moesten leren nadenken over de democratie, hun eigen idealen en die van anderen, opdat ze een eigen identiteit kunnen ontwikkelen en kunnen leven in een pluriforme samenleving (Mattei & Broeks, 2018; Sklad, 2021).

Het rapport van het ICCS (Munniksmä et al., 2017) waaruit blijkt dat Nederlandse leerlingen wat betreft burgerschapsonderwijs over het algemeen onder de maat presteren in vergelijking met andere Europese landen zorgde voor extra onderbouwing om burgerschapsonderwijs meer te reguleren en specificeren (Dijkstra, Ten Dam & Waslander, 2018). Ondanks dat de Onderwijsraad (2012) al in 2012 in haar adviesrapport adviseerde de burgerschapsopdracht concreter te omschrijven, werd pas tijdens kabinet Rutte III (VVD/CDA/D66/ChristenUnie) aangekondigd dat de regering werk zou maken van de verheldering van de burgerschapsopdracht (Dijkstra et al., 2018). Dit leidde tot het uiteindelijke wetsvoorstel gericht op 'actief burgerschap' en 'sociale cohesie' en de gemeenschappelijke kern van burgerschap (MvT, 2019, p. 1), dat werd ingediend door minister Arie Slob van ChristenUnie. De focus werd in dit wetsvoorstel nog verder verlegd naar gemeenschappelijke waarden door de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en mensenrechten en de daarbij horende competenties – de gemeenschappelijke kern – verplicht te stellen (Sklad, 2021; Mattei & broeks; MvT, 2019). Anders dan de wet uit 2006 werd hiermee ook de manier waarop burgerschapsonderwijs eruit moest komen te zien verplicht gesteld.

Mattei en Broeks (2019) bevestigen dat het Nederlandse burgerschapsonderwijs zich vanaf 2014 steeds meer is gaan richten op het bevorderen van morele en ideologische waarden bij groepen die risico lopen op extremistische ideeën. Het accent van de wet ligt nog meer dan in 2006 op

‘aanpassing’. Vanwege de angst voor dreiging van radicalisering op scholen en de opkomst van religieus extremisme wordt burgerschapsonderwijs een overheidsmaatregel in een strijd tegen gewelddadig en ideologisch extremisme (Gearon, 2020). Dit vertaalt zich in burgerschapsonderwijsbeleid dat zich beroept op nationale waarden. Van Gunsteren (2008, in Dijkstra et al., 2018, p. 322) spreekt de zorg uit dat door deze ontwikkelingen in het burgerschapsonderwijsbeleid vooral minderheden worden gezien als risicoburgers die zich moeten aanpassen aan de normen en waarden van de dominante cultuur.

De invloed van secularisme op het burgerschapsonderwijsbeleid

Als religie een minder prominente plek krijgt in de samenleving vallen gemeenschappelijke waarden en normen weg. Hierdoor valt de lijm die de samenleving bij elkaar houdt weg en wordt er gezocht naar een nieuwe collectieve moraal, die in dit geval gevonden wordt in de gemeenschappelijke kern (Ivanescu, 2016a). De gemeenschappelijke kern vindt haar basis in het secularisme. Nederland werd door de grondwetsherziening in 1848 een seculiere staat. Het secularisme nam de plaats in van de eerder dominante ideologie, het christendom. Dit werd belangrijk geacht omdat Nederland destijds al een diversiteit aan religieuze groeperingen kende en het secularisme wordt gezien als een ideologie die de neutraliteit van de overheid in religieuze aangelegenheden bevordert. Om te begrijpen hoe het secularisme werkt in de gemeenschappelijke kern kan het concept van 'meervoudige seculariteiten' worden gebruikt. Dit concept veronderstelt dat men door seculariteit in meerdere seculariteiten te verdelen, er beter begrepen kan worden hoe secularisme in een specifieke culturele context tot uiting komt. Volgens dit model kunnen er een aantal typen seculariteiten worden onderscheiden met daaraan verbonden waarden die elk reageren op ‘referentieproblemen’ in de samenleving en oplossingen bieden voor die problemen. De waarden die verbonden worden aan deze seculariteiten kunnen geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd zijn in de samenleving doordat ze onderdeel uitmaken van het dominante discours (Wohlrab-Sahr & Burchardt, 2012; Schuh, Burchardt & Wohlrab-Sahr, 2012)

‘Seculariteit omwille van religieuze tolerantie’ (tolerantie, respect en non-interferentie) was dominant toen Nederland een seculiere staat werd. Nederland is van oudsher een overwegend Christelijk land, maar kende – vanwege de gewetensvrijheid die in Nederland gold – in de negentiende eeuw al verschillende

religieuze groeperingen zoals katholieken, joden en protestanten. Om die samenleving te laten functioneren was Nederland verdeeld volgens verschillende zuilen. Die zuilen functioneerden min of meer als autonome samenlevingen binnen het grotere raamwerk van de Nederlandse staat. Een voorbeeld hiervan was artikel 23 van de grondwet, de vrijheid van het onderwijs, die religieuze gemeenschappen het recht verschafte eigen scholen te stichten die gefinancierd werden door de staat. Secularisme werd noodzakelijk geacht om die verzuilde samenleving vreedzaam naast elkaar te kunnen leven. Het stelde, zo werd gedacht, het bestuursapparaat in staat om als neutrale arena te functioneren in de publieke sfeer. Hierdoor kon de staat neutraal optreden in de multireligieuze samenleving en raakte religie steeds meer in de privésfeer. Op deze manier zouden de verschillende groepen, zoals religieuze groepen, vreedzaam naast elkaar kunnen leven (Schuh et al., 2012; Lehtinen, 2017; Knippenberg, 2005).

Volgens Schuh et al. (2012) is er in de periode na de tweede wereldoorlog een verschuiving zichtbaar naar twee nieuwe typen seculariteiten die de overhand krijgen in Nederland. Na de tweede wereldoorlog, maar vooral vanaf de jaren '60, werd 'seculariteit omwille van individuele rechten en vrijheden' dominant. Deze verandering vond plaats in samenhang met ontwikkelingen zoals een afname van religieuze binding (de zogenaamde ontzuiling) en een toenemende welvaart wat leidde tot de opkomst van het liberale individualisme. Er ontstond een sterk discours dat een liberalisering van waarden als gevolg had, met name op het gebied van relaties, seksualiteit en abortus. Hierdoor kregen bijbehorende waarden als vrijheid en individualiteit voorrang op de waarden tolerantie, respect en non-interferentie die horen bij de eerdere periode waar 'seculariteit omwille van religieuze tolerantie' dominant was.

Het tweede nieuwe dominante type, 'seculariteit omwille van nationale integratie en ontwikkeling', vloeide logisch voort uit 'seculariteit omwille van individuele rechten en vrijheden' doordat het seculiere, liberale wereldbeeld steeds dominantier werd in de maatschappij. Dit wordt nog verder versterkt vanaf het moment dat het idee van 'de mislukte integratie' aan terrein won. Er ontstond een situatie waarin de rechten van religieuze minderheden (met name islamitische minderheden) in strijd werden gezien met de individuele vrijheden en liberale uitgangspunten van de seculiere meerderheid. Dit type seculariteit plaatst nationale belangen boven harmonie tussen groepen of individuele vrijheid waardoor religie

en ideologie nog verder de privé-sfeer worden ingeduwed. Seculariteit wordt gekoppeld aan de waarden vooruitgang, verlichting en moderniteit van de mensheid, terwijl religie wordt gezien als overblijfsel van vroegere tijden (Lehtinen, 2017; Schuh et al., 2012; Wohlrab-Sahr & Burchardt, 2012; Knippenberg, 2005).

De theorie van meervoudige seculariteiten biedt inzicht in de manier waarop verschillende dominante vormen van seculariteiten de totstandkoming van het huidige beleid voor burgerschapsonderwijs hebben beïnvloed. Het biedt naast de eerder beschreven maatschappelijke context ook een historische context die de nadruk op actief burgerschap en sociale integratie of cohesie verklaart, evenals de belangrijke rol van de vrijheid van het onderwijs vanwege de vroegere dominante ‘seculariteit omwille van religieuze tolerantie’.

Ook het voorstellen van gemeenschappelijke (basis)waarden vloeit logischerwijs voort uit de typen seculariteiten die na de Tweede Wereldoorlog dominant werden. In een seculier en ontzuild land, waar gemeenschappelijke waarden en normen deels zijn wegge gevallen, is de zoektocht naar een gemeenschappelijke kern een vaak voorkomend verschijnsel. De oplossing om het ontstane gat te dichten is een collectieve moraal, die in dit geval gevonden wordt in de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de daarbij horende sociale en maatschappelijke competenties (Ivanescu, 2016b). Deze seculiere gemeenschappelijke kern, gebaseerd op liberale waarden, wordt beschouwd als ‘van ons allemaal’, wat leidt tot de moralisering en culturalisering van burgerschap (Schinkel & Van Houdt, 2009). Want hoewel het secularisme dus graag wordt gezien als neutrale arena te midden van een diverse samenleving is secularisme allesbehalve een neutrale ideologie. Het is een sociale en culturele realiteit, wat betekent dat ook de gemeenschappelijke kern niet neutraal is van ideologie (Scheer, Schepelern Johansen & Fadil, 2019).

Conclusie

De invoering van de aangescherpte burgerschapsopdracht in het Nederlandse onderwijs in 2019 was een reactie op de toenemende maatschappelijke problemen die vaak verband houden met de thema's rondom diversiteit en integratie. Deze wetgeving verplicht scholen om de gemeenschappelijke kern van burgerschapsonderwijs te onderwijzen, met als doel het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie in de samenleving. Dit roept echter de vraag op wat de impact van deze wetgeving is op de Nederlandse samenleving.

De analyse heeft aangetoond dat bepaalde hegemoniale discourses herhaaldelijk terugkeren in het materiaal. Deze discourses produceren en legitimeren kennis over wat burgerschap inhoudt volgens de aangescherpte burgerschapsopdracht. Op basis van deze informatie kan antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag van deze thesis: *Zorgen de ideologische veronderstellingen die in het wetsvoorstel 'aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs' gemaakt worden ten aanzien van Nederlands burgerschap voor stabilisatie en legitimatie van hegemoniale discourses over Nederlands burgerschap?*

Tegenstrijdigheid in de aangescherpte burgerschapsopdracht

In het onderzochte materiaal wordt herhaaldelijk benadrukt dat het belangrijk is om een nationale invulling te vinden van burgerschapsonderwijs. Uiteindelijk wordt deze nationale invulling gevonden in de gemeenschappelijke kern, waarin de basiswaarden van de democratische rechtsstaat een belangrijke rol spelen. Volgens de MvT (2019) zijn deze waarden "algemene, essentiële en breed gedragen waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd" (p. 12). Ze worden gezien als een historische verworvenheid die de westerse samenleving heeft gevormd.

In het hoofdstuk over de sociale context wordt beschreven hoe de gemeenschappelijke kern zijn oorsprong vindt in het secularisme. Het secularisme werd oorspronkelijk gebruikt om een multireligieus land als Nederland te laten functioneren, maar later werd het gebruikt om individuele rechten en vrijheden te beschermen en de vooruitgang, verlichting en moderniteit van de mensheid te bevorderen. Deze twee vormen van secularisme staan op gespannen voet met

elkaar: enerzijds moet het individu worden beschermd, terwijl anderzijds het nationale belang boven individuele vrijheid wordt gesteld.

Deze tegenstrijdigheid komt tot uiting in het neoliberale-communitaristische discours dat wordt herkend in de aangescherpte burgerschapsopdracht. Enerzijds wordt de nadruk gelegd op zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en autonomie van het individu in het onderdeel 'actief burgerschap'. Anderzijds speelt het nationale belang zowel in 'actief burgerschap' als in 'sociale cohesie' een rol: de individuele identiteit is minstens zo belangrijk als de gemeenschappelijke identiteit.

Die individualiteit wordt beschermd door de vrijheid van het onderwijs. De redenering luidt dat als leerlingen een eigen identiteit ontwikkelen zij meer bereidheid ervaren deel uit te willen maken van de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd luidt de redenering ook dat men zich committeert aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat als men zich beroept op de vrijheid van het onderwijs. De identiteit die leerlingen aangeleerd krijgen is daarmee deels individueel en deels gemeenschappelijk via de verplichte gemeenschappelijke kern.

De gemeenschappelijke kern wordt gepresenteerd als gemeenschappelijk, algemeen, centraal, nationaal, gedeeld of als het algemeen belang. Tegelijkertijd wordt diversiteit beschreven als een wezenskenmerk van de Nederlandse samenleving. Hierdoor ontstaat een tegenstrijdigheid: hoe kan de gemeenschappelijke kern van ons allemaal zijn als het zo duidelijk geworteld is in het secularisme, liberale waarden en daarmee in de Nederlandse cultuur? Hoe kan de gemeenschappelijke kern gemeenschappelijk zijn in een pluriforme samenleving als het zo sterk wordt geculturaliseerd?

Het Böckenförde-dilemma

Hier ontstaat een situatie die uitgelegd kan worden aan de hand van het Böckenförde-dilemma, genoemd naar de Duitse jurist en constitutioneel rechter Ernst-Wolfgang Böckenförde. Volgens dit dilemma gaat een liberale, seculiere staat ervan uit dat burgers een regulerende innerlijke kracht bezitten die hen in staat stelt zelfstandig morele oordelen te vellen die hen aanzetten tot ethisch gedrag. Tegelijkertijd functioneert een staat als er een bepaalde vorm van gemeenschapszin ervaren wordt door de burgers. Böckenförde (geciteerd in Stein, 2018) stelt dat:

“the liberal, secular state lives from preconditions which it cannot itself guarantee”
(p. 100). Want:

What is the state’s lifeblood, where does it find the strength to sustain itself and guarantee its homogeneity and the inner regulatory forces of liberty that it needs, once the binding power of religion is no longer and can no longer be essential to it? (Stein, 2018, p. 100)

Randvoorwaarden om een staat bij elkaar te houden kunnen in de liberale, seculiere staat niet worden afgedwongen met de instrumenten van de staat: wettelijke dwang en gezaghebbend bevel. Door deze instrumenten in te zetten zou de staat haar liberale karakter verliezen en terugvallen in een totalitaire staat.

Böckenförde stelt dus dat de staat deze randvoorwaarden niet kan afdwingen, maar hij kan ze wel ondersteunen en beschermen. Dit vereist dat de politiek een voorbeeldfunctie vervult, dat scholen worden beschouwd als plaatsen waar het individuele beoordelingsvermogen van jonge burgers gevormd wordt en dat de diversiteit van bronnen die individuen gebruiken om hun oordeel te vormen, wordt erkend. Dit laatste betekent onder meer dat respect voor diversiteit van bijvoorbeeld godsdienst ten alle tijden beschermd wordt (Stein, 2018).

Stabilisatie en legitimatie van discoursen die in- en uitsluiten

Dit brengt ons bij de vraag of de seculiere, liberale staat na de verplichtstelling van de gemeenschappelijke kern in staat zal zijn om zijn randvoorwaarden te handhaven? Zoals is gebleken uit de analyse wordt het verplicht stellen van de gemeenschappelijke kern gezien als de oplossing voor de problemen die betrekking hebben op diversiteit en integratie. Deze problemen spelen al sinds het idee van *de mislukte integratie* rond de eeuwwisseling aan terrein won.

Zoals beschreven in het hoofdstuk ‘de sociale context’ ontstond burgerschapsbeleid in een tijd waarin de focus van het integratiebeleid verschoof naar actief burgerschap en assimilatie. De bedoeling van dit beleid was dat migranten werden aangespoord zich aan te passen aan de dominante cultuur. Hetzelfde zien we gebeuren in het burgerschapsonderwijsbeleid dat altijd al nauw verbonden is geweest met het integratiebeleid van de regering. De wet uit 2006, gericht op actief burgerschap en sociale integratie, had expliciet tot doel leerlingen

met een niet-westerse migratieachtergrond te integreren. Werkelijk sprake van assimilatie was er echter nooit omdat de vrijheid van het onderwijs altijd een belangrijke rol is blijven spelen in het burgerschapsonderwijsbeleid. Hierdoor bleef er altijd ruimte voor eigen invulling van de burgerschapsopdracht vanuit de eigen levensbeschouwelijke grondslag van scholen.

Hoewel diversiteit in de burgerschapsopdracht gaat over “het omgaan met en acceptatie van religieuze, levensbeschouwelijke, politieke, etnische, seksuele en gender diversiteit” (MvT, 2019, p. 10), laat de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs zien dat met name de angst voor religieus extremisme en de daaraan verbonden maatschappelijke problemen de aanleiding waren tot de aanscherping van de burgerschapsopdracht. De gemeenschappelijke kern wordt gezien als de oplossing voor die toenemende en dreigende diversiteit en het verplicht stellen ervan wordt gezien als gemeenschappelijke ankerpunt dat ertoe zou leiden dat men in een pluriforme samenleving vreedzaam met elkaar kan samenleven. Echter leidt het verplichtstellen van de gemeenschappelijke kern naast culturalisering ook tot sterke moralisering van burgerschap. Dit zorgt – in plaats van voor sociale cohesie – voor de uitsluiting van groepen die niet passen bij wat discursief als ‘goede burger’ geconstrueerd wordt.

Deze verandering heeft gezorgd voor een hoge mate van interdiscursiviteit in de analyse, wat volgens Philips & Jorgenson (2002) aangeeft dat de status quo in de sociale orde is veranderd met het invoeren van deze aanscherping van de wet. Er is sprake van een situatie waarin de seculiere, liberale staat een bepaalde ethische cultuur afdwingt bij burgers door deze verplicht te stellen. Omdat de uitsluiting voornamelijk plaatsvindt bij groepen met een niet-westerse migratieachtergrond en mensen met een sterk religieuze of ideologische achtergrond wordt de bescherming van diversiteit van godsdienst, zoals gesteld door Böckenförde, niet voldoende gewaarborgd (Stein, 2018). Nog meer dan in 2006 wordt het accent gelegd op ‘aanpassing’ van minderheden aan de dominante cultuur, waardoor degenen die afwijken van de norm meer ‘Nederlands’ gemaakt door middel van verplichte naleving van de gemeenschappelijke kern. Dit blijkt onder andere uit het vervangen van het begrip ‘sociale integratie’ door ‘sociale cohesie’. Sociale cohesie legt, zo wordt uitgelegd in de MvT (2019), sterker de nadruk op gelijkwaardigheid en gedeelde waarden, ongeacht ieders achtergrond.

Het secularisme was oorspronkelijk geïntroduceerd om een pluriforme samenleving te laten functioneren. Echter, de manier waarop het burgerschapsonderwijs zich in Nederland heeft ontwikkeld heeft geleid tot een situatie van in- en uitsluiting. De gemeenschappelijke kern mag dan gevonden worden in de seculiere, democratische rechtsstaat, maar aangezien deze niet ideologisch neutraal is worden er instrumenten gebruikt om burgers een bepaalde morele gezindheid voor te schrijven. In deze specifieke situatie leidt dit ertoe dat de religieuze en ideologische pluraliteit in de samenleving niet voldoende beschermd wordt ondanks het belang dat gehecht wordt aan de vrijheid van het onderwijs.

Wordt de gemeenschappelijke kern gebruikt om de huidige seculiere orde veilig te stellen? Een samenleving die steeds meer divers wordt kan uiteindelijk leiden tot een verandering van de status quo. De vraag is of religieuze of ideologische pluriformiteit daadwerkelijk een bedreiging vormen voor de samenleving, of vooral voor de heersende macht. Omdat religie en ideologie steeds verder ondergeschikt worden aan het seculiere discours leidt de aanscherping van de burgerschapsopdracht niet tot sociale cohesie, wat een van de doelstellingen van de aanscherping van de burgerschapsopdracht is, maar tot de uitsluiting van bepaalde religieuze en ideologische groepen.

De uitsluiting die plaatsvindt als gevolg van de aangescherpte wet wordt versterkt door het neoliberale gedachtegoed dat aan de aangescherpte wet ten grondslag ligt. Dit denken gaat ervan uit dat jonge mensen zich vanzelf tot goede burgers zullen ontwikkelen als zij een gemeenschappelijk kern aangeleerd krijgen op school. De verantwoordelijkheid voor het zijn van een goede burger wordt daarmee volledig bij het individu gelegd. Tegelijkertijd dragen zij ook zelf de schuld voor hun maatschappelijk disfunctioneren als zij zich niet ontwikkelen tot goede burgers. Deze manier van denken draagt bij aan het in stand houden van ongelijkheid en leidt zelfs tot een versterking van ongelijke machtsrelaties. Burgers met een religieuze-, en vaak niet-westerse migratieachtergrond worden nog meer uitgesloten, tenzij zij zich aanpassen aan de dominante cultuur.

Doordat die dominante cultuur haar basis vindt in het secularisme zal dit uiteindelijk leiden tot een samenleving waar steeds minder ruimte is voor religieuze en ideologische pluraliteit, wat tot meer polarisatie kan leiden. Dat is zorgwekkend gezien het feit dat het bevorderen van de sociale cohesie een van de doelstellingen

is van de aanscherping van de burgerschapsopdracht. De aanscherping van de burgerschapsopdracht lijkt eerder op paniekvoetbal dan op doordacht overheidsbeleid waar de regering diversiteit in de samenleving als wezenskenmerk beschouwt.

Bovenstaande uitkomsten tonen aan dat het belangrijk is om het effect van de aangescherpte burgerschapsopdracht te evalueren, om zo negatieve gevolgen voor de samenleving te identificeren. Het is belangrijk dat de regering, beleidsmakers en onderwijsinstellingen zich bewust zijn van het gegeven dat de aangescherpte burgerschapsopdracht leidt tot in- en uitsluiting van bepaalde groepen en daarmee ongelijkheid in de samenleving in stand houdt. Dit besef kan leiden tot een kritische benadering van de aangescherpte burgerschapsopdracht en uiteindelijk een inclusievere samenleving. Voor toekomstig onderzoek wordt daarom aangeraden om hegemoniale discoursen en machtsstructuren in het Nederlandse burgerschapsonderwijs verder te onderzoeken.

Literatuurlijst

Abowitz, K., & Harnish, J. (2006). Contemporary discourses of citizenship. *Review of Educational Research*, 76(4), 653–690. <https://doi.org/10.3102/00346543076004653>

Arthur, J., Davies, I., & Hahn, C. (2008). Introduction. In *SAGE Handbook of Education for Citizenship and Democracy* (pp. 1–10). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781849200486.n1>

Bloemraad, I. (2000). Citizenship and immigration a current review. *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale*, 1(1), 9–37. <https://doi.org/10.1007/s12134-000-1006-4>

Bloemraad, I., Korteweg, A., & Yurdakul, G. (2008). Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 153–179. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134608>

Bosniak, L. (2006). *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi-org.proxy-ub.rug.nl/10.1515/9781400827510>

Cottingham, J. (1994). Religion, virtue and ethical culture. *Philosophy*, 69(268), 163–180. <https://doi.org/10.1017/S0031819100046829>

Curriculum.nu (2019). Leergebied Burgerschap. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <https://www.curriculum.nu/download/bu/Voorstellen-Burgerschap.pdf>

Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (2de ed.). Londen: SAGE Publications.

Dijkstra, A., Ten Dam, G. & Waslander, S. (2018). Sturing van burgerschapsvorming door de overheid? Tussen staatspedagogiek en persoonlijkheidspedagogiek. *Pedagogische Studiën*, 95(5/6). Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <https://sietskewaslander.nl/media/jsioi2hi/dijkstra-ten-dam-waslander-2019-sturing-van-burgerschapsvorming.pdf>

Dremel, A., & Matić, R. (2014). Discourse and/as Social Practice – the Analysis of the Problem of Resistance and Hegemony. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(22), 155-166. <https://doi.org/10.5901/mjss.2014.v5n22p155>

Duyvendak, J. W., & Scholten, P. (2012). Deconstructing the Dutch multicultural model: A frame perspective on Dutch immigrant integration policymaking. *Comparative European Politics*, 10(3), 266–282. <https://doi.org/10.1057/cep.2012.9>

Eidhof, B. (2018). *Het Wilhelmus voorbij* (1ste ed.). Amsterdam: van Genneep.

Eidhof, B. (2020). *Handboek Burgerschapsonderwijs Voor het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van https://www.vooraad.nl/rails/active_storage/blobs/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBb1VGIiwiaXhwLjpuZDVsLCJwdXI6IjBibG9iX2lkIn19--470ff279246ba8e29139c0ea654c4a1520bf72d9/ProDemos_Handboek_Burgerschapsonderwijs_binnenwerk.pdf

Entzinger, H. (2014). The rise and fall of multiculturalism: The case of the Netherlands. In C. Joppke & E. Morawska (Eds.), *Toward assimilation and citizenship: Immigrants in liberal nation-states* (pp. 59–86). Londen: Palgrave Macmillan.

Eurydice (2012). *Citizenship education at school in Europe. Survey*. Brussels: European Commission. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/citizenship_education_in_europe_en.pdf

Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change* (1ste ed.). Cambridge: Polity Press.

Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: The critical study of language* (2de ed.). Londen en New York: Longman.

Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research* (1ste ed.). Londen en New York: Routledge.

Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977* (C. Gordon., Red). New York: Pantheon Books.

Frazer, E. (2008). Key Perspectives, Traditions and Disciplines: Overview. In *SAGE Handbook of Education for Citizenship and Democracy* (pp. 281–291). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781849200486>

Gearon, L. (2020). Lessons from Dystopia: The Security of Nations and the Securitized Citizen [Ebook]. In *The Palgrave handbook of citizenship and education*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-67828-3>

Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/thema-rapporten/2020/03/13/burgerschapsonderwijs-en-het-omgaan-met-verschil-in-morele-opvattingen/Themaonderzoek+burgerschapsonderwijs+en+het+omgaan+met+verschil+in+morele+opvattingen.pdf>

Ivanescu, C. (2016a). Secularization, Secularity, and the Secular: Religion and Its Place in Social Life. In C. Ivanescu (Red.), *Islam and Secular Citizenship in the Netherlands, United Kingdom, and France* (pp. 15-37). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-137-57609-5_2

Ivanescu, C. (2016b). Rotterdam—Politicized Religion. In C. Ivanescu (Red.), *Islam and Secular Citizenship in the Netherlands, United Kingdom, and France* (pp. 75-103). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-137-57609-5_4

James, J., & Janmaat, J. (2019). Introduction. In *Civil Disorder, Domestic Terrorism and Education Policy* (pp. 1–8). Springer Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-31642-6>

Jørgensen, M., & Philips, L. (2002). Critical Discourse Analysis. In *Discourse analysis: as theory and method* (pp. 60-95). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781849208871>

Kadianaki, I., & Andreouli, E. (2015). Essentialism in Social Representations of Citizenship: An Analysis of Greeks' and Migrants' Discourse. *Political Psychology*, 38(5), 833–848. <https://doi.org/10.1111/pops.12271>

Kerr, D., Sturman, L., Schulz, W., & Burge, B. (2009). *ICCS 2009 European report: civic knowledge, attitudes, and engagement among lower secondary students in 24 European countries*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <https://research.acer.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=civics>

Knippenberg, H. (2005). The Netherlands: Selling Churches and Building Mosques. In *Changing Religious Landscape of Europe* (pp. 88–106). Amsterdam: Het Spinhuis.

Leenders, H., Veugelers, W., & De Kat, E. (2008). Teachers' views on citizenship education in secondary education in The Netherlands. *Cambridge Journal of Education*, 38(2), 155–170. <https://doi.org/10.1080/03057640802063106>

Lehtinen, H. (2017). The Netherlands: Shifting Secularities?. In S. Tomlins & S. Bullivant (Reds.), *The Atheist Bus Campaign* (pp. 216-238). Leiden: Brill. https://doi.org/10.1163/9789004328532_011

Marshall, T. (1950). Citizenship and Social Class. In T. Marshall & T. Bottomore (Reds.), *Citizenship and Social Class* (pp. 1-52). Londen: Pluto Press.

Mattei, P., & Broeks, M. (2018). From multiculturalism to civic integration: citizenship education and integration policies in the Netherlands and England since the 2000s. *Ethnicities*, 18(1), 23–42. <https://doi.org/10.1177/1468796816676845>

Merry, M. (2020). Can schools teach citizenship? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 41(1), 124–138. <https://doi.org/10.1080/01596306.2018.1488242>

Miller, D. (1999). Citizenship: What does it mean and why is it important? In N. Pearce & J. Hallgarten (Reds.). *Tomorrow's Citizens: critical debates in citizenship and education* (pp. 26–35). Londen: Institute for Public Policy Research.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Hoe komt een wet tot stand?* Rijksoverheid. Geraadpleegd op 7 september 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/hoe-komt-een-wet-tot-stand>

Montesano Montessori, N., Schuman, H. & De Lange, R. (2012). *Kritische Discours-Analyse. De macht en kracht van taal en tekst*. Brussel: Academic and Scientific Publishers NV.

Nicoll, K., Fejes, A., Olson, M., Dahlstedt, M. & Biesta, G. (2013). Opening discourses of citizenship education: a theorization with Foucault, *Journal of Education Policy*, 28(6), 828-846. <http://doi.org/10.1080/02680939.2013.823519>

Scheer, M., Schepelern Johansen, B. & Fadil, N. (2019). Secular Embodiments: Mapping an Emergent Field. In M. Scheer, N. Fadil and B. Johansen Schepelern (Reds.), *Secular bodies, affects and emotions: European configurations* (pp. 1-14). Londen: Bloomsbury Academic. <https://doi.org/10.5040/9781350065253>

Scheffer, P. (2000). Het multiculturele drama. *NRC*. Geraadpleegd op 3 mei 2023, van <https://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>

Schinkel, W. & Van Houdt, F. (2009). Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland. *Beleid & maatschappij*, 36(1), 50–58. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <http://hdl.handle.net/1765/31680>

Schinkel, W. & Van Houdt, F. (2010). The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism: citizenship in contemporary governmentality. *The British Journal of Sociology*, 61(4), 696–715. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2010.01337.x>

Schuh, C., Burchardt, M., & Wohlrab-Sahr, M. (2012). Contested secularities: religious minorities and secular progressivism in the Netherlands. *Journal of Religion in Europe*, 5(3), 349–383. <https://doi.org/10.1163/18748929-00503002>

Sklad, M. (2021). Civic education and youth citizenship at a time of immigrant integration policy changes in the Netherlands. In C. Halse & K. Kennedy (Reds.), *Multiculturalism in Turbulent Times* (pp. 40-56). Routledge, Taylor & Francis Group. <https://doi-org/10.4324/9781003090090>

Slegers, F. (2007). *In debat over Nederland*. Amsterdam University Press. <http://doi.org/10.5117/9789053564479>

Slootman, M., & Duyvendak, J. W. (2016). Politics of Belonging, from National to Personal: The Political Framing of “Dutch” Identity and Ethnic Minority Citizens. In N. Stokes-DuPass, & R. Fruja (Reds.), *Citizenship, Belonging, and Nation-States in the Twenty-First Century* (pp. 55–84). New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-53604-4>

Stein, T. (2018). The Böckenförde Dictum—On the topicality of a liberal formula. *Oxford Journal of Law and Religion*, 7(1), 97–108. <https://doi.org/10.1093/ojlr/rwy004>

Van den Berg, M., & Schinkel, W. (2009). 'Women from the catacombs of the city': gender notions in Dutch culturist discourse. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 22(4), 393–410. <https://doi.org/10.1080/13511610903108877>

Van de Wijdeven, T., de Graaf, L., & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur*. TSPB / BZK. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van https://pure.uvt.nl/ws/files/8082242/Actief_burgerschap_Lijnen_in_de_literatuur_TSP

Van der Ploeg, P. (2020). *Burgerschapsvorming in tijden van communair neoliberalisme*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <https://werkplaatsburgerschap.nl/wp-content/uploads/2020/03/BV-beleidsanalyse-2020.pdf>

Van der Ploeg, P., & Guérin, L. (2016). Questioning Participation and Solidarity as Goals of Citizenship Education. *Critical Review*, 28(2), 248–264. <https://doi.org/10.1080/08913811.2016.1191191>

Van der Veer, P. (2013). Religion and Nationalism. In J. Breuilly (Red.), *The Oxford Handbook of the History of Nationalism* (pp. 655-671). Oxford: Oxford University Press. doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199209194.013.0033>

Van Dijk, T. A. (2015). Introduction: Critical discourse analysis. In D. Tannen, H. E. Hamilton & D. Schiffrin (Eds.), *The handbook of discourse analysis* (pp. 466-485). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. <https://doi.org/10.1002/9781118584194>

Van Gunsteren, H. (2009). Burgerschap in Nederland 1992-2008: voortschrijdend inzicht. *Tijdschrift Voor Beleid, Politiek En Maatschappij*, 36(1), 41-49. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van http://tijdschriften.boombestuurskunde.nl.proxy-ub.rug.nl/tijdschrift/benm/2009/1/benm_2009_036_001_005.pdf

Van Houdt, F., Suvarierol, S., & Schinkel, W. (2011). Neoliberal communitarian citizenship: urrent trends towards ‘earned citizenship’ in the United Kingdom, France and The Netherlands. *International Sociology*, 26(3), 408–432. <https://doi.org/10.1177/0268580910393041>

Veugelers, W. (2011). Theory and Practice of Citizenship Education: the Case of Policy, Science and Education in the Netherlands. *Revista De Educacion*, 1, 209–224. Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/11162/92227/1/00820123000052.pdf>

Von Stuckrad, K. (2013). Discursive Study of Religion: Approaches, Definitions, Implications. *Method & Theory in The Study of Religion*, 25(1), 5–25. <https://doi.org/10.1163/15700682-12341253>

Wohlrab-Sahr, M., & Burchardt, M. (2012). Multiple secularities: toward a cultural sociology of secular modernities. *Comparative Sociology*, 11(6), 875–909. <https://doi.org/10.1163/15691330-12341249>

Bronnenlijst

Eidhof, B. & Kruiter, A. (2016). *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs: een verkenning*. Instituut voor Publieke Waarden. Geraadpleegd op 3 mei 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-798778.pdf>

Kamerstukken II, 34 550 VIII, nr. 125. (2017, 8 februari). Geraadpleegd op 8 juni 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-VIII-125.pdf>

Kamerstukken II (MvT), 29666, nr. 6. (2005, 6 oktober). Geraadpleegd op 8 juni 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29666-6.pdf>

Kamerstukken II (MvT), 35352, nr. 3. (2019, 2 december). Geraadpleegd op 8 juni 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35352-3.pdf>

Kamerstukken II (N.Rapp.), 35352, nr. 4. (2019, 28 november). Geraadpleegd op 8 juni 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35352-4.pdf>

Kleijwegt (2016). *2 werelden, 2 werkelijkheden*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geraadpleegd op 11 juni 2023, van <https://newsroom.didactiefonline.nl/uploads/PDF/minocw-2werelden-2werkelijkheden-.pdf>

Munniksma, A., Dijkstra, A., Van der Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Geraadpleegd op 3 mei 2023, van <https://www.scienceguide.nl/wp-content/uploads/2018/02/iccs2016burgerschapnederland.pdf>

Inspectie van het Onderwijs. (2016). *Rapport over burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geraadpleegd op 3 mei 2023, van

https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2017/02/07/burgerschap-op-school/Themarapport_burgerschap_en_maatschappelijke_stage.pdf

Onderwijsraad. (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Nr. 20120192/1021. Onderwijsraad. Geraadpleegd op 3 mei 2023, van <https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2012/08/27/verder-met-burgerschap-in-het-onderwijs/verder-met-burgerschap-in-het-onderwijs.pdf>

Onderwijsraad (2018), *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. Geraadpleegd op 11 juni 2023, van <https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2018/09/27/briefadvies-wetsvoorstel-burgerschapsopdracht/Briefadvies-wetsvoorstel-burgerschapsonderwijs-def.pdf>

SLO & Diversion (2016). *Verkenning: Dialoog als burgerschapsinstrument*. Diversion. Geraadpleegd op 11 juni 2023, van https://www.diversion.nl/site/assets/files/1652/16-013_di_bs_methodiek_vo-ulo_2016_-_digi.pdf

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2016). *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*. Den Haag: SCP. Geraadpleegd op 3 mei 2023, van <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2016/05/03/gedeelde-waarden-en-een-weerbare-democratie/Gedeelde+waarden+en+een+weerbare+democratie.pdf>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam/ Den Haag: Amsterdam University Press. Geraadpleegd op 8 juni 2023, van <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2003/12/16/waarden-normen-en-de-last-van-het-gedrag/R068-Waarden-normen-last-gedrag.pdf>

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs. (2005, 9 december). Geraadpleegd op 8 juni 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2005-678.pdf>

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs. (2021, 23 juni). Geraadpleegd op 8 juni 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-320.pdf>