

Enkele opmerkingen bij de gemeenschapstaak van scholen

Lezing bij het afscheid van Jos van de Ven als directeur van het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs
Haagse Hogeschool
14 maart 2003

A.M.L. van Wieringen

Vooraf

In deze bijdrage worden enkele opmerkingen gemaakt bij het thema 'onderwijs en gemeenschap'. We beginnen met een organisatiekundige invalshoek en vragen ons af hoe een school om kan gaan met instanties, belanghebbenden vanuit de gemeenschap. Scholen verschillen in dit opzicht: scholen voor bijzonder onderwijs hebben in principe meer vrijheden om bepaalde belanghebbenden te weren.

De inbreng van private instanties in het Nederlandse onderwijs is altijd groot geweest en door artikel 23 gesanctioneerd. Dat wil niet zeggen dat de mate van invloed van private instanties op alle terreinen groot is of zou mogen zijn. Hoe is hun inbreng als het gaat om de financiering van het onderwijs bijvoorbeeld?

Kunnen scholen zelf een geheel eigen gemeenschapbegrip hanteren of houden scholen ook rekening met het gegeven dat er meerdere gemeenschappen in dit land bestaan die ook gezamenlijk omgangsvormen hanteren? Hoe ontwikkelen zich dan die omgangsvormen? Bieden noties als burgerschap en burgerschapscompetenties richtsnoeren voor scholen?

Selectie van inzethouders door de school

Er zijn veel personen en instanties betrokken bij onderwijs. Toch hebben we voor al deze betrokkene niet een mooie term. 'Betrokkenen' is te algemeen. Andere termen zijn belanghebbenden, inzethouders, belanghouders. Om de keuze voor een term te vermijden wijken we soms uit naar de Amerikaanse term 'stakeholders'. Dat is natuurlijk ook maar behelpen. Ik zal wat wisselen van terminologie. Mitroff (1983, p. 46) stelt dat de identificatie van belanghebbenden moet worden gekoppeld aan een onderwerp of probleem. Aan de hand van een bepaald organisatieprobleem of -vraagstuk kunnen de belanghebbenden worden geïdentificeerd (Hooge e.a. 2002). Mitchell, Agle en Wood (1997) hanteren een wat ingewikkelde maar voor ons doel wel nuttige indeling. Volgens hen kan de belangstelling of interesse (van de organisatie) voor (bepaalde) belanghebbenden worden bepaald door na te gaan in hoeverre bij de belanghebbenden de facetten macht, legitimiteit en urgentie aanwezig zijn.

Macht betekent: in de positie zijn om een wil op te leggen, zonder dat er effectief tegenwicht geboden wordt. Het is de mogelijkheid om uitkomsten te krijgen die gewild zijn. Er is sprake van verschillende soorten macht. Er is correctieve of dwingende macht (geweld en tegenwicht), utiliteit of nuttigheidsmacht (materiaal of financiële bronnen) en normatieve macht (symbolische bronnen. Macht op zich biedt geen garantie voor gewenste uitkomsten in een relatie tussen de belanghebbende en de manager. Macht wint autoriteit door legitimiteit.

Legitimiteit kan omschreven worden als: sociaal geaccepteerde structuren of gedrag. Als mensen proberen de aard van relaties in de samenleving te evalueren is legitimiteit vaak impliciet gekoppeld aan macht. Legitimiteit en macht zijn verschillende kenmerken die samen autoriteit vormen, de legitieme gebruikmaking van macht.

Urgentie kan omschreven worden als de mate waarin een belanghebbende onmiddellijke aandacht opeist.

Urgentie is gebaseerd op twee kenmerken.

- *Tijdgevoeligheid*: de mate waarin een organisatie een beslissing of bepaald gedrag uitstelt in relatie tot de claim die een belanghebbende heeft bij de organisatie; de belanghebbende kan dit uitstel dan onacceptabel vinden.
- *Belangrijkheid*: de mate in waarin een bepaalde claim belangrijk is voor de belanghebbende.

Urgentie is geen stabiel kenmerk maar kan variëren tussen (relaties van) belanghebbenden en organisaties en binnen een relatie door de tijd heen (Mitchell e.a., 1997).

Macht en legitimiteit zijn nodig om inzicht te krijgen in de belangstelling of interesse (van de organisatie) voor (bepaalde) belanghebbenden. Macht speelt een grote rol in de aandacht die organisaties schenken aan belanghebbenden. Macht alleen is echter geen voldoende indicator voor belanghebbenden. Er zijn genoeg belanghebbenden die geen macht hebben maar toch invloed kunnen uitoefenen op managers en op organisaties. Een mogelijkheid om belanghebbenden te identificeren is door te kijken naar de interactie tussen macht en legitimiteit. Urgentie voegt een katalyserende component toe. Op grond van bovenstaande redenering maken Mitchell, Agle & Wood (1997) een onderscheid maken tussen latente belanghebbenden, potentiële belanghebbenden en gevestigde belanghebbenden.

Welke belanghebbenden doen er nu echt toe doen voor de organisatie? Het blijkt dat dit de belanghebbenden zijn die direct gekoppeld zijn aan het primaire proces van de organisatie. De belanghebbenden die minder direct aan het primaire proces zijn gekoppeld doen er minder toe Agle, Mitchell & Sonnenfeld (1999).

Scholen verschillen als het gaat om het afweren of juist naar zich toe halen van inzethouders. Een opvallend verschil bestaat er tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Scholen voor openbaar onderwijs hebben formeel minder mogelijkheden om een keuze te maken uit de belanghebbenden dan scholen voor bijzonder onderwijs. Bijzondere scholen kunnen in beginsel een niche met de daarbij specifiek behorende belanghebbenden uitkiezen en zich daarbij richten op een deel van de omgeving waarbinnen ze functioneren. Rond deze selectie uit de omgeving kan een school zich organiseren en daarbij kan ze de nadruk leggen op interne samenhang en samenbinding, in dienst van een beperkt geheel van constituerende en ondersteunende inzethouders. Het is deze niche die er ook voor zorgt dat het bestuur en management op deze scholen betrekkelijk eenvoudig kunnen zijn. De veronderstelling is dan dat vanuit de niche met zijn onderling consistente groep van belanghebbenden zoveel informele banden en normatieve boodschappen werken dat een overdosis aan bewust sturende activiteiten vanuit het management of het bestuur overbodig is. Er is op zulke scholen slechts minimaal direct management nodig omdat de sturing die uitgaat van de samengeleefde normen & waarden zoals verwoord door de school en zijn directe belanghebbenden daarvoor in de plaats komt. Het management heeft eigenlijk vooral een belangrijke taak in het waarborgen van een blijvende situering van de school in de niche door een selectie van de juiste leerlingen en indirect door deelneming aan het sociale leven van de inzethouders.

Sommige scholen dienen uit beginsel nagenoeg de gehele directe plaatselijke gemeenschap. Dat is het prototype van de openbare school. Het bedienen van de gehele gemeenschap betekent open staan voor verlangens van uiteenlopende groepen, met als gevolg een zeker verlies aan interne samenhang. In traditionele scholen van bijzonder onderwijs wordt sterk gehecht aan gedeelde waarden loyaliteit, die het eenvoudiger maken op schoolniveau een gemeenschap te realiseren. Van de andere kant betekent het eisen van een dergelijk 'gesloten' gemeenschapsopvatting van een openbare school het stellen van een eis die in zekere zin ingaat tegen de positie van de school. De bestuurlijke verbijzondering van de openbare school heeft het overigens eenvoudiger gemaakt in ieder geval bestuurlijk bepaalde soorten belanghebbenden iets meer op afstand te houden.

Welke strategieën kunnen organisaties hanteren om weerstand te bieden aan of juist in te spelen op de eisen en wensen van belanghebbenden? Mitroff (1983, p. 37 e.v.) stelt dat een strategie om bepaalde uitkomsten te verwezenlijken gebaseerd moet zijn op een of meerdere assumpties over de eigenschappen en het gedrag van de belanghebbenden, het netwerk van relaties dat de belanghebbenden aan de organisatie bindt en de macht van de organisatie om relevante relaties te veranderen. Volgens hem kunnen organisaties de relatie met een (groep van) belanghebbenden veranderen door (zie ook: Ax, 1997, p. 510):

- in te gaan tegen de belanghebbende en zijn politiek;
- absorptie van aspecten van belanghebbenden;
- samenwerking met andere belanghebbenden en het vormen van een coalitie;
- vermijden of negeren van de belanghebbende;
- de belanghebbende tevreden te stellen en toe te geven aan zijn eisen;
- overgave aan de belanghebbende;
- nader te komen tot de andere belanghebbende;
- de belanghebbende te zijn of te worden middels het transformeren van de organisatie.

Elke organisatie heeft een specifieke configuratie van belanghebbenden om zich heen: een netwerk. Rowley (1997) vestigt de aandacht op de vraag hoe organisaties reageren op het geheel aan belanghebbenden. Hij veronderstelt dat dichte netwerken van belanghebbenden sterke dwang uitoefenen op de organisatie. Daardoor zijn organisaties met een dicht netwerk van belanghebbenden minder goed in staat om weerstand te bieden aan de eisen en wensen van belanghebbenden.

Georganiseerde gesprekken tussen gemeenschappen

Afscherming van bepaalde mogelijke belanghebbenden kan de gemeenschapsvorming bevorderen. Scholen moeten in zekere zin kieskeurig zijn in het omgaan met relevante belanghebbenden: lang niet elke configuratie van belanghebbenden draagt bij het functioneren van scholen. Toch is ook gemeenschapsvorming niet een begrip zonder problemen. Gemeenschap heeft immers een insluitende, beschermende betekenis maar ook een afsluitende en uitsluitende betekenis. We kunnen verschillende soorten gemeenschappen onderscheiden

- vanuit uniformerende achtergronden: gemeenschappen die een 'thick, particularistic, moral or cultural tradition' delen
- vanuit pluriforme achtergronden: gemeenschappen waarvan iedereen lid kan worden op basis van bepaalde doelen en waarden, gemeenschappen die mensen aantrekken vanuit verschillende tradities en culturen

Gemeenschapszin heeft ook nadelen zoals conservatisme en onderdrukken van afwijkende meningen. Wellicht kunnen we de onderwijskundige taak van scholen als het gaat om het zijn en het vormen van een gemeenschap op grond van deze inzichten en op grond van de verschillende insluitende en uitsluitende implicaties van hechte gemeenschappen nader uiteenleggen in een drietal soorten wisselwerkingen tussen gemeenschappen.

Wat we willen is in het onderwijs een drietal gesprekken bevorderen (Strike; Meyer 2001a):

1. een gesprek binnen de eigen gemeenschap om te leren welke principes de gemeenschap de moeite waard vindt. Dit gesprek is een inwijding en bevestiging van wat mensen in dat specifieke kader bindt.
2. een gesprek tussen gemeenschappen: er zijn meerdere gemeenschappen in het land en er dient een voortdurend gesprek te zijn tussen deze gemeenschappen.
3. een gesprek over het geheel waarvan de verschillende gemeenschappen deel uit maken: de vrijheid van elke gemeenschap vindt zijn verankering in afspraken over de wijze waarop het verkeer tussen de gemeenschappen en het geheel, waarin ook zij participeren en waarvan de regels maatgevend zijn, wordt geregeld.

Deel uit te maken van de geschiedenis is een belangrijk facet van het gemeenschappelijke. Nederland is wel getypeerd met: 'geen groot land, wel grote geschiedenis'. Geschiedenis is een vak op scholen, maar is het ook meer dan enkel een vak? Geschiedenis is buitengewoon belangrijk vanwege de bindende aspecten die uitgaan van een voortgaand schrijven en herschrijven van de geschiedenis. De bijdragen van belangrijke bevolkingsgroepen als Indische Nederlanders aan de geschiedenis is aan de orde. Banda, Demarara, Berbice, cabo de Goede Hoop het zijn resultaten van menselijke inspanningen, soms gewaardeerd of soms verwerpelijk, altijd in het collectieve geheugen als uitingen van menselijk onderneming en cultuur. Het vervoer van slaven is onderdeel van onze geschiedenis: of het nu gaat om de handelaren of om de slaven, beiden zijn onderdeel van en beiden eisen hun plaats op in onze gezamenlijke geschiedenis. Het verhaal van de geschiedenis gaat steeds verder en nieuwe groepen worden uitgedaagd om daar een actieve en wezenlijke bijdrage aan te leveren. In een parafrasering van de woorden van Bhikhu Parekh (voorzitter van de *Commission on the Future of Multi-ethnic Britain*) gaat het om het tot stand brengen van een *leefbare* combinatie van gelijke kansen voor elke groep om zijn mogelijkheden te realiseren, van het bijbrengen van gemeenschappelijke waarden zonder verschillen te onderdrukken, het bevorderen van een interactief pluralisme (het begrip en de creativiteit die ontstaat door de interactie van gemeenschappen van verschillende herkomst) en het besef van saamhorigheid (er voor zorgen dat alle burgers zich deel voelen uitmaken van de nationale identiteit, van het nationale verhaal dat zich verder ontwikkelt en waaraan ook nieuwe groepen een betekenisvolle bijdrage gaan leveren) (Parekh).

Scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs verkeren in formeel verschillende posities als het gaat om de omgang met belanghebbenden. Ons onderwijs laat vergeleken met andere landen een speciaal *mixed-authority*

arrangement zien op landelijk niveau maar ook op het niveau van de schoolorganisatie. Ook het bijzonder onderwijs heeft te maken met publieke belanghebbenden. Ook de openbare school heeft van doen met private belanghebbenden. Een dergelijke pluralistische inkadering van het onderwijs met een mix aan privaat en publiek heeft ons onderwijs altijd gekenmerkt en heeft zeker bijgedragen aan de specifieke bindende betekenis van onderwijs voor de Nederlandse samenleving.

De politieke vertaling in de Nederlandse geschiedenis is niet de gebruikelijke: staatsneutraliteit en scheiding van publiek en privaat. Dat roept de vraag op hoe universalistische en particularistische invalshoeken zijn te combineren? Hoe kunnen we de twee sferen met elkaar blijven verbinden? De verhouding tussen privaat en publiek is niet constant, ze verandert in de tijd en vraagt voortdurend herbezinning. Wat is een nieuw stabiel *mixed authority arrangement* waarin overheid, ouders, kerken, private ondernemingen en andere groepen en instituties deelnemen in een legaal en institutioneel kader?

De Onderwijsraad (2001) heeft getracht een kader te ontwikkelen voor de verhouding tussen publiek en privaat. Hij heeft dat onder meer gedaan bij de beoordeling van de inzet van privaat geld in het publieke onderwijs.

De raad heeft daartoe een kader van vijf criteria ontwikkeld.

- keuzevrijheid: bevordert de inzet van private financiering de mogelijkheid voor deelnemers (ouders, leerlingen, studenten) om die school te kiezen die hen het meeste aanspreekt?
- kwaliteit: bevordert de inzet van private financiering de kwaliteit van het onderwijs?
- efficiëntie: bevordert de inzet van private financiering de doelmatigheid (kosten-efficiëntie) van het onderwijssysteem?
- gelijkheid: bevordert de inzet van private financiering de toegankelijkheid van het onderwijs?
- sociale cohesie: bevordert de inzet van private financiering de bijdrage die onderwijs aan sociale samenhang kan leveren en het gevoel van (mede)verantwoordelijkheid van burgers voor het onderwijs?

Een beoordeling van mogelijkheden voor private financiering op de bovenstaande vijf criteria leidt tot de vraag of met een toename van private financiering in het publieke onderwijs keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie niet onder druk komen te staan.

Bij de formulering van een beslissingsregel voor private financiering en private betrokkenheid (bijdragen van ouders en/of deelnemers, bijdragen van bedrijven of maatschappelijke organisaties, gemeenschapsbijdragen en bijdragen die onderwijsinstellingen zelf genereren) beveelt de raad aan om de vijf criteria in onderlinge samenhang te hanteren: keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, gelijkheid en sociale cohesie. Voor private betrokkenheid bij en private financiering van structureel-inhoudelijke, structureel-ondersteunende, projectmatig-inhoudelijke en projectmatig-ondersteunende activiteiten moet een afweging gemaakt worden op grond van deze vijf criteria. Ze zijn alle vijf van belang, maar hun gewichten zullen variëren naar onderwijssoort en maatschappelijke groepering.

De afweging tussen genoemde vijf criteria kan naar de opvatting van de raad ook verschillend zijn voor onderscheiden groepen in de samenleving. In de sfeer van structureel-ondersteunende activiteiten kan in ontwikkelingen naar een 'brede school' een vorm van subsidiëring voor bepaalde maatschappelijke groepen gezien worden. Dezelfde soort structureel-ondersteunende activiteiten zullen door andere groepen zelf betaald kunnen worden. Dergelijke activiteiten die niet behoren tot de verplichte kernactiviteiten van het onderwijs lenen zich in beginsel voor een kostendekkende bijdrage voor die maatschappelijke groepen die daartoe in staat zijn.

Burgerschap als project?

Onze wetten kaderen het onderwijs ruim in met inbegrip van aandacht voor maatschappelijk functioneren en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Nemen we als voorbeeld de doelstellingen voor het beroepsonderwijs zoals die zijn verwoord in artikel 1.2.1 van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs:

'Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren'. In datzelfde artikel wordt als doelstelling van de educatie gesteld: 'Educatie is

gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen...'

De wet inburgering nieuwkomers van 12 mei 1998 gaat uit van het begrip inburgeringprogramma. 'Het inburgeringprogramma is gericht op vergroting van de sociale zelfredzaamheid van de nieuwkomer en van diens mogelijkheden om zich verder te scholen of toe te treden tot de arbeidsmarkt.'

De memorie van toelichting stelt (in niet echt helder Nederlands overigens) dat het 'inburgeringprogramma is erop gericht om de nieuwkomer zodanig toe te rusten dat voor hem of haar een redelijke startpositie voor volwaardige integratie in de samenleving is gerealiseerd.' Het inburgeringprogramma bestaat uit een educatief programma van ten hoogste 500 uren dat de volgende onderdelen bevat:

- een opleiding Nederlands als tweede taal
- een opleiding gericht op sociale redzaamheid, genaamd maatschappelijke oriëntatie
- een opleiding gericht op breed maatschappelijk functioneren, genaamd beroepenoriëntatie
- een toets
- maatschappelijke begeleiding
- doorgeleiding naar een instantie die zorg draagt voor verdere scholing of voor toegang tot de arbeidsmarkt.

De WHW spreekt nog altijd van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

Kortom: in onze wetten is integraal opgenomen tenminste een verwijzing naar een normatieve kant van het onderwijs. Dat blijkt ook uit formuleringen op een lager niveau in kerndoelen, examenprogramma's en kwalificatiestructuur.

Is er een gezamenlijk concept dat aan al deze formuleringen ten grondslag ligt? Is er een concept dat door de wetgever bij het vastleggen van deze bepalingen is gehanteerd. Deze vraag is in het kader van deze bijdrage niet te beantwoorden. Wat we wel kunnen doen is een kandidaat voor een dergelijk concept wat nader bekijken. De kandidaat heet 'burgerschap als project'.

Het begrip burgerschap heeft in de Nederlandse geschiedenis een buitengewoon interessante loopbaan doorgemaakt. Vanuit het begrip 'poorter' is gaandeweg een notie van (sociaal-cultureel) *gemeenschaps/samenlevingsburgerschap* en (politiek-juridisch) *staatsburgerschap* ontstaan. Boeiend aan het begrip burgerschap is de opvatting dat eigen aan burgerschap de plicht is die het oplegt om het gezamenlijke belang te dienen. In hun inleiding bij een begripsgeschiedenis van het begrip burger geven Kloek & Tilmans (2002) aan dat het begrip reeds in de veertiende eeuw aanwezig was. Als toetssteen voor aanspraken op wezenlijk burgerschap gold reeds toen de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap (p. 3).

Het begrip kent een lange evolutie waarin zowel de kring van degenen die burger kunnen zijn en de opvatting over wat onder gemeenschap moet worden verstaan varieert. Is burgerschap alleen iets voor de gevestigden? Is het voorbehouden aan de bovenlaag of vallen ook de ambachtslieden er onder? Is burgerschap betrokken op de stad of op een natie resp. een staat? De bundel van Kloek & Tilmans laat goed zien dat schoksgewijs de kring van degenen voor wie burgerschap geldt als ook de opvatting van gemeenschap verruimd is. Met name rond 1800 ontstaat een ruimer begrip van burgerschap dat samenhangt met een bredere opvatting van gemeenschap. De gemeenschap werd de nationale gemeenschap. Vanuit onderwijsperspectief is het vooral de *Maatschappij tot Nut van het Algemeen* geweest die de categorie van potentiële burgers ruim heeft getrokken: ook het 'woeste gemeen' behoorde tot burger opgevoed te worden. De verruiming had wel tot gevolg dat de relatie tussen staat en burgerlijke maatschappij losser was dan die tussen stad en burgerij (p.12).

Burgerschap zonder meer van stal halen zal niet gaan, het gaat om burgerschap als project. Roelof van Gelder eindigt zijn bespreking van J. Kloek en K. Tilmans (red) (2002). *Burger*. Amsterdam onder de titel *Ieder zijn eigen kruidenreke* in NRC Handelsblad van 5.7.2002 onder verwijzing naar de nieuwe regering van dat moment met de volgende passage: 'Om dat oude complex van normen en waarden nieuw leven in te blazen bij burgers die los staan van kerk en partij, hooguit aangesloten zijn bij een sport- of buurthuis dat zich staande houdt dankzij lage pilsbieren, bij burgers die er trots op zijn dat ze niet geïnteresseerd zijn in politiek, die hun burens nooit spreken, en die dag en nacht voorgeschoteld krijgen dat je uitsluitend moet doen wat je zelf wilt- dat schijnt opeens een fluitje van een cent te zijn.'

De Onderwijsraad heeft in 1998 ('Een leven lang leren' (1998)) het begrip burgerschapcompetentie geïntroduceerd. Het gaat volgens de raad om 'competenties die betrekking hebben op het kunnen sturen van de eigen levensloop op velerlei maatschappelijke domeinen'. De zelfsturing komt voort uit eisen die met name de arbeidssituaties (loopbaancompetenties), de persoonlijke levenssfeer en maatschappelijke participatie aan het individu stelt. Een nadere uitwerking hiervan heeft voor het beroepsonderwijs gestalte gekregen. Het Cinop heeft in opdracht van het COLO een profiel Burgerschapscompetenties opgesteld voor het beroepsonderwijs (J. Onstenk 2002. *Profiel burgerschapscompetenties voor het beroepsonderwijs*. COLO maart 2002). Het gaat bij de ontwikkeling van een profiel burgerschapscompetenties om een nieuwe term en een nieuwe aanpak voor wat momenteel wordt aangeduid als maatschappelijke culturele kwalificatie. Het profiel beperkt zicht tot de uitwerking van maatschappelijk functioneren i.c. burgerschap, het onderdeel van persoonlijke ontplooiing is er niet in opgenomen. Persoonlijke ontplooiing is een expliciet doel van het onderwijs, zonder dat afgestudeerden erin kunnen worden geëxamineerd of beoordeeld, in tegenstelling tot de in kwalificaties geformuleerde burgerschapcompetenties en tot eisen die vanuit het beroep aan het persoonlijk functioneren kunnen worden gesteld.

Het COLO omschrijft burgerschapscompetenties als: 'de ontwikkelbare vermogens van mensen om in voorkomende maatschappelijke situaties op adequate, doelbewuste en gemotiveerde wijze proces- en productgericht te handelen, dat wil zeggen passende procedures te kiezen en toe te passen om de juiste resultaten te bereiken' (p5). Zo gedefinieerd gaat het dus bijna om probleemoplossend vermogen. Maar de omschrijving gaat een stap verder en vervolgt: 'Burgerschapscompetenties bestaan uit de geïntegreerde set kennis, vaardigheden en houdingen om binnen het politieke, sociale, culturele en economische domein adequaat en verantwoordelijk te kunnen functioneren, op basis van normatief en waardenbewust handelen.' (p5). Het Colo formuleert op basis hiervan een aantal domeinspecifieke burgerschapsopgaven voor het domein politiek burgerschap (verkiezingen en omgaan met overheidsinstanties), het domein economisch burgerschap (ontwikkelen van de eigen vakbekwaamheid), het domein cultureel burgerschap (maatschappelijk functioneren als opgevoed en cultureel geletterde burger en het domein sociaal burgerschap (participeren in maatschappelijke relaties met anderen). Voorafgaand aan deze vier domeinspecifieke competenties zijn voorts nodig

- normatieve burgerschapscompetenties: de burger handelt zelfstandig, sociaal betrokken en verantwoordelijk op basis van maatschappelijk geaccepteerde basiswaarden
- organisatorische burgerschapscompetenties: de burger kan omgaan met publieke organisatorische context(en) en daarbij behorende problemen binnen de relevante maatschappelijke domeinen en situaties.

Welke betekenis heeft het begrip burgerschap in het basis- en voortgezet onderwijs? Daarvoor is het van belang een aantal elementen van het begrip burgerschap te benoemen en vervolgens na te gaan wat hiervan in het onderwijs terug te vinden is. De raad geeft in zijn Verkenning *Samen Leren Leven* een voorbeeld in de sfeer van het primair onderwijs en de basisvorming. De Jong en Stegerhoek (2002) onderscheiden verschillende soorten elementen binnen het begrip burgerschap: elementen is meer 'bewakend' van aard, een deel is meer 'creatief' van aard.

Wat betreft de bewakende elementen stellen zij dat niet zo duidelijk maar voren komen:

- integriteit, hulp zoeken;
- enige kennis van, en het 'aanvoelen van' rechtsregels die grenzen stellen aan de gedragsvrijheid;
- leren welke soorten gedragingen anderen verdriet of schade kunnen berokkenen.

Wat betreft de creatieve elementen stellen zij dat niet zo duidelijk naar voren komen:

- de notie van het in het dagelijks leven participeren in organisatorisch opzicht, bijvoorbeeld gezamenlijk een activiteit opzetten, of samenwerken in teamverband;
- de notie van het schenken van tijd, geld, energie of competentie ten behoeve van een private gemeenschap (sportclub, school, wijkvereniging) of een publieke gemeenschap dan wel ten behoeve van de maatschappelijke participatie van anderen, anders dan als 'onbetaalde arbeid';
- het belang van de beheersing van een of meer moderne talen voor verschillende vormen van actief burgerschap.

Opvallend is zo stellen de Jong en Stegerhoek dat de desbetreffende kerndoelen vooral in pedagogische termen dan wel in termen van 'consument' zijn geformuleerd, niet zozeer in termen van burgerschap.

Is een criterium als gemeenschappelijk tegenover resp. naast individueel belang aan de orde? De grenzen van mijn vrijheid liggen daar waar mijn vrijheid die van een ander in gevaar zou brengen. Kunnen we iets laten omdat het een ander schade toebrengt of omdat het niet onmiddellijk een ander schade toebrengt maar omdat het de gemeenschap schade toebrengt? Er zijn hier uiteenlopende posities mogelijk. Het liberalisme zal een andere positie betrekken dan het communitarisme. Het liberalisme zal de nadruk leggen op individuele zelfbeperking, het communitarisme op de organisatie om verleende rechten ook te kunnen honoreren.

- vanuit een individueel vrijheidsbegrip: het accent ligt dat op het aanleren van individuele zelfbeperking in het uitoefenen van individuele vrijheden teneinde anderen niet te beknotten in de uitoefening van hun vrijheidsrechten; individuele vrijheid vraagt van het individu zelfbeperking.
- individuele vrijheid eindigt daar waar schade aan andere wordt berokkend. Daar mag/ moet de gemeenschap optreden; de beperking van de vrijheid van sommigen kan worden gerechtvaardigd met het argument dat daarmee de vrijheid van anderen wordt verruimd.
- vanuit een nader in te vullen en te differentiëren gemeenschapsbegrip.

Deze invalshoeken leiden tot verschillende soorten remedies als het gaat om burgerschap als project. In het eerste geval zal de redenering vanuit een individueel vrijheidsbegrip leiden tot een in vrijheid gekozen zelfinperking. Een belangrijke opgave voor het onderwijs is het leren van individuele zelfbeperking in het uitoefenen van individuele rechten teneinde anderen niet te beknotten in de uitoefening van hun rechten. In de tweede en derde optiek komt de gemeenschap eerder in het vizier. Een belangrijke opgave voor het onderwijs is het leren van leveren van een bijdrage aan de gemeenschap opdat rechten van gemeenschapsleden gehonoreerd kunnen worden.

In de door de raad uitgebrachte Verkenning *Samen Leren Leven* komt de vraag aan de orde of een omzetting naar burgerschap wenselijk is. Geen burgers maar enkel consumenten? Scheffer (2002) formuleert het als volgt: consumenten leven in het hier en nu, de burger wordt gevoed door de gedachte dat er iets voor hem was en na hem komt. 'Burgerschap heeft te maken met de wil om te investeren in de nabije en wijdere omgeving waar men deel van uitmaakt. Een dergelijke inspanning wordt alleen gedaan door mensen die ervan overtuigd zijn dat ze deel uitmaken van een voortgaande geschiedenis... Het bevorderen van burgerschap vormt een uitnodiging aan iedereen om zich verantwoordelijk te voelen voor het vreedzaam samenleven.'

Bij inburgering lijkt het te gaan om nieuwkomers. Bij burgerschap als project gaat het echter om iets dat zowel de migrantengroep raakt als de *overigen* in de samenleving. Als van nieuwkomers wordt verwacht dat ze inburgeren dan mag toch ook zeker van de reeds aanwezigen worden verwacht dat ze blijf geven van ingeburgerd zijn, van burgerschap. Burgerschap, met als toetssteen de bijdrage aan de gemeenschap, vraagt een inspanning van nieuwkomers maar meer nog van gevestigden omdat ook zij een herdefiniëring van burgerschap met de daarbij behorende verplichtingen moeten opbrengen. Aan de hand van Boyd kunnen we dit nog wat fraaier formuleren: civiliteit heeft een libertair gezicht waarin het sociale wordt afgeschermd van de dominantie van het politieke. Het gaat om de vrije, civiele interactie niet op basis van macht maar op basis van vrijwillige overeenstemming en vereniging. Civiliteit heeft ook een communair gezicht waarin bepaalde goederen en diensten beschikbaar zijn voor elk lid van de gemeenschap los van verdienste (William Lowe Boyd 2001). De libertaire dimensie vereist dat de gemeenschap is beschermd tegen aantijgingen vanuit de staat, de communautaire dimensie vraagt om bescherming tegen de markt.

Literatuur

- Advisory Group on Citizenship (1998). *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*. London: Royal Society of Arts.
- Agle, B.R.; R.K. Mitchell & J.A. Sonnenfeld (1999). Who matters to CEOs? An investigation of stakeholder attributes and salience corporate performance, and CEO values. *Academy of Management Review*, vol. 42, no. 5, pp. 507-525.
- Ax, J. (1999). Searching for Educational Quality. A Stakeholder Approach. In: Van Wieringen, F. & G. Attwell (eds.) (1999). *Vocational and Adult Education in Europe*, pp. 239-259. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Balkenende J.P. (2003). De maatschappelijke onderneming. J.P. Balkenende et al (red). *Onderneming en maatschappij: op zoek naar vertrouwen*. Assen: Van Gorcum, pp 255-269
- Clarkson, M.B.E. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, vol. 20, no. 1, pp. 92-117.
- Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society: Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Den Haag: SCP/ Katholieke Universiteit Brabant.
- Entzinger, H. (2002). *Voorbij de multi-culturele samenleving*. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- A. Etzioni (2001). *The Monochrome society*.
- T. Eijbsbouts. Quo Vadis Civis. Neorepubliek, inburgering, Europa. In J. Kloek en K. Tilmans (red) (2002). *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21^{ste} eeuw* Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 347-366
- Freeman, R.E. (1999). Divergent stakeholder theory. *Academy of Management Review*, vol. 24, no. 2, pp. 233-236.
- Gunsteren, H. van (1998). *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder/Oxford: Westview Press.
- E. H. Hooge, A.M.L. van Wieringen en M. Verheyden (2002). Het beroepsonderwijs als inzet? Over de rol van belanghebbenden bij het beroepsonderwijs. In: W. Houtkoop en A.M.L. van Wieringen (red) (2002). *De omgeving van het beroepsonderwijs*. Den Haag: Elsevier, p188-206
- Tj. de Jong en Nina A. Stegerhoek (2002). Onderwijs en civil society. In: Onderwijsraad. *Rondom Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. pp 33-79
- Heinz-Dieter Meyer (2001a). Civil society and education: The return of an Idea. In Heinz-Dieter Meyer and William Lowe Boyd (eds) (2001). *Education between states, markets, and civil society. Comparative perspectives*. London, Mahwah (New Jersey). Lawrence Erlbaum Associates, Publishers p 13-33
- Heinz-Dieter Meyer (2001b). Educational autonomy in a civil society: a model of checks and balances. In Heinz-Dieter Meyer and William Lowe Boyd (eds) (2001). *o.c.* 119-135
- J. Kloek en K. Tilmans (red) (2002). *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21^{ste} eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 347-366
- Kenneth A. Strike (2001). Civil society and schooling: particularistic voices and public spaces. In Heinz-Dieter Meyer and William Lowe Boyd (eds) (2001). *o.c.* 35-52
- Kerr, D. (1999). *Re-examining Citizenship Education: the case of England*. Slough: National foundation for Educational Research.
- Kloek, J. & Tilmans, K. (red.) (2002). *Burger*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mitchell, R.K.; B.R. Agle & D.J. Wood (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, vol. 22, no. 4, 853-886.
- Mitroff, I.I. (1983). *Stakeholders of the organizational mind*. San Francisco, Washington, London: Jossey-Bass Publishers.
- Onderwijsraad (1998). *Een leven lang leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001a). *Publiek en privaat*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onstenk, J. (2001). "Leren voor het leven. Leer- en burgerschapscompetenties in de kwalificatiestructuur". In: Blokhuis, F. & Visser, K. (red.) (2001). *Jaarboek Kwalificatiestructuur 2001*, p. 7-22. Den Bosch: CINOP.
- Parekh, Bhikhu (2000). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Harvard University Press.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Rowley, T.J. (1997). Moving beyond dyadic ties: a network theory of stakeholder influences. *Academy of Management Review*, vol. 22, no. 4, pp. 887-910 .
- Scheffer, P. Alles van waarde moet zich verweren. *NRC* 21.9.2002
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002), *Zekere banden*. Den Haag: SCP.
- Vermeulen, B. (2001). *Witte en zwarte scholen: over spreidingsbeleid, onderwijsvrijheid en sociale cohesie*. Oratie. Vrije Universiteit, Amsterdam. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Wieringen, F. van (2002). Over oud en nieuw burgerschap. In: *Er zit muziek in mozaïek. De toekomst van de Nederlandse samenleving*. Utrecht: Forum, p 156-166