

# De beleidsagenda en de onderwijsagenda

Jan Ligthart Lezing 2002

A.M.L. van Wieringen

**ONDERWJS raad**

Den Haag  
20 februari 2002

## 1. De beleidsagenda en de onderwijsagenda

Waarover spreken we als we het over onderwijs hebben? Hoe komen we aan die onderwerpen en willen we het daar eigenlijk wel over hebben? Het onderwijs heeft vanuit een eigen ontwikkeling een soort onderwijsagenda en datzelfde geldt voor het beleid. Uiteraard staan de twee soorten agenda's niet los van elkaar. De beleidsagenda bepaalt vaak de onderwijsagenda. Maar er zijn ook omgekeerde agenderingen: zaken die vanuit de endogene ontwikkeling van het onderwijs op de beleidsagenda terechtkomen.

Als we kijken naar wat in de afgelopen 10 jaar op de beleidsagenda is geplaatst dan kunnen we een viertal agendaonderwerpen onderscheiden:

- In de eerste plaats het onderwerp kostenbeheersing en doelmatigheid. Daar was een goede reden voor en we hebben allemaal belang bij een inzicht in en verbetering van de beheersing van de collectieve middelen. Uitwerkingen van dit onderwerp zien we in zaken als aandacht voor rendement, diplomafinanciering, outputindicatoren.
- In de tweede plaats is er veel aandacht voor een benadering gebaseerd op het geven van meer bestedingsvrijheid en flexibiliteit aan scholen ('the system suffers from resource constraints'), het ophogen van self capacity, beleidsvoerend vermogen past in dit onderdeel van de agenda.
- In de derde plaats is er veel gesproken over de resultaten van het onderwijs, het inzetten op standaarden om betere resultaten te krijgen, het aangeven van beroepsstandaarden voor leraren en schoolleiders, het ontwerpen van procedures om te komen tot een betere verantwoording, het beter geven van rekenschap (het systeem heeft geen heldere doelen)
- In de vierde plaats is er aandacht voor marktwerking in het onderwijs. Een verschuiving van de macht in de richting van de consumenten, tegen het monopolie van de bureaucratie. Keuzemogelijkheden vergroten, vraagfinanciering op gang brengen, voucherexperimenten opzetten; het zijn alle uitwerkingen van dit agendaonderdeel.

Een flink deel van de onderwijsagenda is bepaald door deze beleidsagenda van de jaren 1985-2000. Dat wil zeggen dat we ook op de onderwijsagenda praten in termen van

- kostenbeheersing en doelmatigheid
- beleidsvoerend vermogen
- rekenschap
- marktwerking

Dit zijn vanuit de beleidsagenda gezien nog steeds belangrijke benaderingen. Tussen deze onderwerpen, of preciezer gezegd: benaderingen, vindt een uitruil plaats omdat de realisering niet altijd in dezelfde mate mogelijk is.

Onderwijsbeleid is vaak een proces waarin sommige benaderingen tijdelijk meer gewicht krijgen ten nadele van andere, zonder dat overigens bepaalde benaderingen gaan overheersen, het gaat immers altijd om de balans. De Onderwijsraad heeft op deze benaderingen geadviseerd bijvoorbeeld over kostenbeheersing in het advies over de bve-sector, over beleidsvoerend vermogen recent in het advies *Wat Scholen Vermogen*, over resultaten in zijn

advies *Zeker Weten* met betrekking tot leerstandaarden en over marktwerking in de Verkenning *De Markt Meester?* en het Advies *Publiek en Privaat*.

Ik wil vandaag met u de vraag doornemen: hebben we hiermee alle belangrijke dingen gehad? Is deze agenda als we nu eens redeneren vanuit de autonome ontwikkeling van het onderwijs zelf volledig? In het licht van de man die we vandaag herdenken is dat de vraag: wat zou Ligthart van deze agenda hebben gevonden? Wat zou hij eraan willen toevoegen? Ligthart zou waarschijnlijk vanuit een onderwijsagenda naar de beleidsagenda hebben gekeken. Tot welke punten zou hij dan zijn gekomen?

## 2. De schoolopvatting van Jan Ligthart

Het oogmerk van de beleidsagenda van de 19<sup>de</sup> eeuw is duidelijk: de hele bevolking moest leren lezen en schrijven en dat ging op een gestandaardiseerde wijze. Dat wat we tegenwoordig de technologie noemen was gebaseerd op een bulkbenadering met een hoge mate van standaardisatie. De schoolklas was het model. De onderwijzer werkte langs vaste wegen, de leertrappen van Herbart, volgens vaste schema's, van de methode kon uiteraard niet worden afgeweken, het kind was ontvanger, initiatief werd niet verwacht. De leerstof is uniform en gaat uit van een vast leer- en verwerkingstempo bij de leerlingen. Enige aanpassing bestond hierin dat de onderwijzer zeer goede of zeer slechte leerlingen voor of na schooltijd aandacht gaf.

Kennis was encyclopedisch en betrof in hoofdzaak memoriseerbare kennis. Alle plaatsen in Noord Groningen en West Java. Aan lichamelijke, kunstzinnige, sociale of morele opvoeding werd geen of weinig aandacht besteed. Handenarbeid en expressievakken, schoolreisjes, excursies, schoolwandelingen (nu al weer niet goed denkbaar) waren werkvormen die geen plaats konden krijgen in de bulkproductie.

We moeten over de schoolklas als kern van de bulktechnologie niet in negatieve termen denken: ze was een noodzakelijke stap in het proces naar geletterdheid van alle lagen van de bevolking. Naarmate dat doel naderbij kwam zien we tegen het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw kritiek ontstaan op de hoge mate van standaardisatie van het onderwijsleerproces en op de daaruit voortvloeiende schoolorganisatie. Een kritiek die parallel loopt met een aantal aanzienlijke veranderingen rond de positie van arbeiders, van vrouwen en van kinderen in die periode.

In deze beweging moeten we Jan Ligthart plaatsen. Jan Ligthart is geboren 1859 en hij overlijdt in 1916. Hij was behalve schoolhoofd van de Openbare Lagere school in de Tullinghstraat onder meer adviseur van de Humanitaire school te Laren, een van de Nederlandse scholen die idealen en werkwijze van de Landerziehung propageerden. Dit type vernieuwingsscholen is voor de periode 1900-1930 karakteristiek.

### *Vernieuwing*

De standaardtechnologie heeft aan het einde van 19<sup>de</sup> eeuw zo ongeveer reeds zijn belangrijkste bijdrage geleverd. Het wordt tijd voor vernieuwing. Ik baseer me hier vooral op Van der Velde en Casimir. In 1916 verschijnt in vertaling *De*

*methode Montessori*, in 1917 wordt de Nederlandse Montessori Vereniging opgericht. In 1931 verschijnt werk van Ovide Decroly in bewerking in Nederland. Vernieuwing komen we tegen in bijvoorbeeld de Brinoschool te Hilversum van J. Kleefstra tussen 1897 en 1910 op grondslag van de Landerziehungsheim. Kees Boeke start zijn Kindergemeenschap in 1926. In de jaren twintig/ dertig van de 20<sup>ste</sup> eeuw zijn veel van dergelijke initiatieven tot stand gekomen. In Nederland en daarbuiten. In 1923 werd de eerste Rudolf Steiner school opgericht, Dewey's *School and Society* wordt vertaald, Helen Parkhurst ontwerpt haar *Education on the Dalton Plan*. Ook in Nederland worden veel initiatieven genomen.

Wie brengt al deze vernieuwingen bij elkaar? In 1926 en 1930 wordt het eerste en tweede Nederlands Pedagogisch Congres gehouden. Of deze congressen de vernieuwingen codificeerden en verder ontwikkelden is de vraag. Men ging graag de ander met argumenten te lijf. Wat kenmerkt al deze vernieuwingen? Laten we er een paar elementen uitnemen (Van de Velde):

- individueler en meer gezamenlijk werken
  - o meer vrijheid, meer individuele arbeid
  - o veelzijdiger activiteit, buitenschoolse invloeden
  - o samenwerking en onderlinge hulp tussen leerlingen (lastig in te passen in het schoolklassysteem: toedelen van verantwoordelijkheid aan de leerlingen, praktijk van het gemeenschapsleven: oudere leerlingen letten op spel en veiligheid van jongere leerlingen en vervaardigen hulpmiddelen voor de jongere kinderen)
- vernieuwing van de leerstof
  - o taalonderwijs belangrijker
  - o minder levensvreemde leerstof
  - o differentiatie in de leerstof bijvoorbeeld in de vormen van taken. Vooral bij rekenonderwijs in de hogere klassen
- vernieuwing van de aanbiedings- en werkvormen
  - o projectmethode bijvoorbeeld het uitbeelden van de havenmond van IJmuiden
  - o belangstellingscentra, bijvoorbeeld aansluiten bij een ervaring van de dag
  - o kennis van het milieu (heemkunde)
  - o nieuwe arbeidstechnieken
  - o vrije arbeid bijvoorbeeld na het doen van een taak
  - o omgaan met informatiebronnen bijvoorbeeld naslagwerken

De inspectie van het onderwijs heeft nog een inmiddels klassieke *Leidraad* opgesteld waarin werd gepoogd de verschillende vernieuwingen te bundelen, allen gingen de standardschoolklas te boven

Jan Ligthart werkt in deze omgeving. Wat kenmerkt het werk van Jan Ligthart (Van der Velde; Mulder; Van der Gaag; Casimir):

- enige individualisering; uitgaan van de studie van het kind, kindgerichtheid
- wisselwerking natuur en cultuur: de natuur levert het materiaal en de mens bewerkt het, de boom groeit, en levert via de zaagmolen planken voor de vloer van de school, de klei wordt opgegraven, in vorm gedaan, gebakken, de bakstenen vormen de schoolmuur; handenarbeid

- samenhang tussen de onderdelen der leerstof, de eenheid van het leven moet in de eenheid van het onderwijs terug zijn te vinden
- leren samenwerken en samenleven

Zwak onderbouwd was volgens zijn critici de wetenschappelijke in concreto psychologische fundering. Montessori en Decroly waarin hierin zijn meerderen.

Welk soort schoolopvatting komt naar voren uit deze mêlee aan vernieuwingen? Het is een zoeken naar scholen met:

- een minder hiërarchische opbouw waarin personeel, leerlingen en onderwijzers meer samen werken soms op voet van gelijkheid,
- een meer in de omgeving geïntegreerde school, een brede school in hedendaagse termen, met zelfverzorgingselement (bijvoorbeeld schooltuin, huisarbeid),
- 's ochtends intellectuele vakken en 's middags andere vakken als expressie, sport, handenarbeid, ook lessen in de open lucht,
- soms is er co-educatie, de klassen zijn klein rond de tien en twintig leerlingen,
- en voorts: een school als schoolgemeenschap, als sociale gemeenschap: kweekplaats van sociale deugden.

Er zijn verschillende opvallende zaken aan deze vernieuwingen. Het gaat enerzijds om de didactiek op groepsniveau en anderzijds om de opvatting van wat een school zou kunnen zijn. In dat laatste overheerst dan het element van gemeenschap. Ik wil daar in het bijzonder naar kijken.

### 3. Nadruk op gemeenschapsvorming nodig?

Is het nodig om meer aandacht te besteden aan bepaalde aspecten uit de nalatenschap van Jan Ligthart? Ik kijk dan met name naar het facet van gemeenschapsvorming.

- Lijkt het schoolklimaat grimmiger te worden vooral in grote steden, is de sociale en fysieke veiligheid in het geding?
- Veel beleid veronderstelt reserves aan betrokkenheid bij ouders, bestuurders, leraren. Lukt dat allemaal? Het gaat soms om aanhoudende pogingen om ouders bij de school te betrekken die op onverschilligheid of onbegrip stuiten. Is dat vol te houden door leraren?
- Is het waar dat de verzorgingsstaat ons teveel als passief heeft behandeld?
- Is het inderdaad zo dat collectieve verworvenheden zoals scholen lijden onder vergaande vormen van individualisering en calculerend gedrag?
- Gaan scholen de kant op van veel verenigingen, clubs, kerken: wel leden, maar minder actief, meer afstandelijke lidmaatschappen, wel een giro-overschrijving, wel donaties, wel afkopen maar geen of zeer weinig inzet va eigen tijd en directe aandacht?

Het zijn vragen en soms indicaties en empirie. Een sluitend beeld hebben we nog niet. Maar er is toch voldoende bezorgdheid om de sociale inkadering van scholen en het sociale leven van scholen toch weer op de agenda te zetten. Moeten onze scholen hier meer aandacht aan besteden?

### 3.1 Hoe produceren scholen goede gemeenschappen?

De eerste manier om naar deze opgave te kijken is via de inhoudelijke weg. Hoe leren scholen aan de leerlingen een minimale vorm van samenlevingslidmaatschap, van burgerschap?

Scholen doen dat in de eerste plaats via de weg van het leerplan,

- via een vakgerichte weg, bijvoorbeeld via vakken als aardrijkskunde, maatschappijleer, geschiedenis, staatsinrichting
- op een transversale manier met werkvormen over enkele vakken heen bijvoorbeeld kringgesprekken, groepswork
- en specifiek, op een projectgerichte manier bijvoorbeeld een project rond de komende gemeenteraadsverkiezingen.

Kijkend naar Ligthart zien we dat scholen dat ook op een tweede manier kunnen doen. Op een procedureel-substantiële manier namelijk via de wijze waarop een school is georganiseerd en via de manier waarop leerlingen hierin participeren. Nu om ons heen verschillende sociale verbanden aan kracht verliezen is het juist de school die overblijft en waarvan we verwachten dat ze meer gaat bijdragen aan gemeenschapsvorming. Burgerschap als onderdeel van het sociaal functioneren van scholen krijgt weer meer en meer aandacht. De discussie richt zich op de school als voorbeeldgemeenschap, inspraak en medezeggenschap, leerling/deelnemersraden, conflicthantering, leren omgaan met uiteenlopende culturen, leren hanteren van interetnische spanningen. Er is binnen scholen ook aandacht voor het signaleren van en reageren op praktijken die negatief uitwerken op de participatie, het sociaal functioneren van anderen. Hoeveel kunnen we wat van scholen verwachten als het om deze aspecten gaat? Wat past binnen onze traditie en wat past binnen een realiseerbaar programma voor scholen?

### 3.2 Hoe produceren bepaalde gemeenschappen ook bepaalde soorten scholen

Onze onderwijsvernieuwers gingen overigens nog een stap verder. Ze geven vaak de school ook een plaats in de samenleving. Onderwijs is een essentieel onderdeel van de sociale textuur. We zien dat ondanks de vele haperingen toch nog dagelijks op scholen. Ouders verrichten werkzaamheden op scholen. De leesmoeder, de computerouder zijn vormen waarin ouders bijdragen aan scholen. Helpen met excursies, vieringen, feestjes, musicals zijn eveneens bekende vormen. Ook zien we ouders in oudercommissies, in medezeggenschapsraden, als lid van de vereniging, als lid van het bestuur. Dat zijn allemaal werkzaamheden die worden verricht op basis van vrijwilligheid en die laten zien dat de school een belangrijk onderdeel is van de sociale textuur van onze samenleving.

Participatie in de school is een uitdrukking van de plaats van de school in de sociale textuur. Scholen zijn een onmisbaar bestanddeel van het sociale web dat mensen bijeen brengt en houdt. De 'civil society' heet dat in goed Amerikaans. In de bijdrage van Burger aan de SCP-publicatie *Noch markt, noch staat: de Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief* uit 2001 wordt aangegeven dat het vrijwilligerswerk dat in de onderwijssector verricht wordt

behoorlijk groot is. In de sector onderwijs en onderzoek was bij bijzondere instellingen in 1995 sprake van een aanzienlijk aantal voltijdse vrijwillige arbeidsplaatsen in vergelijking met het aantal betaalde banen. Daarmee is onderwijs en onderzoek een sector waarbinnen relatief veel vrijwillige tijdsbesteding wordt ingezet in vergelijking met andere 'non-profit' sectoren. De SCP-publicatie geeft echter ook aan dat vrijwilligerswerk in deze sector over zijn hoogtepunt heen lijkt te zijn.

Een hechte sociale textuur lijkt een voorwaarde voor goed onderwijs. Onderwijs gedijt waarschijnlijk beter in een goed lopende sociale omgeving. Er zijn indicaties dat goed lopende gemeenschappen goede scholen produceren. Scholen op hun beurt doen er vaak veel aan om binnen hun mogelijkheden ook de sociale omgeving wat meer vastigheid te geven. Het zou aantrekkelijk zijn als we dat onderwerp ook wat meer zichtbaar maken op de onderwijsagenda en de beleidsagenda. Dat kan de waardering voor de inspanningen van het onderwijs op dit punt ruimhartiger maken:

- leraren en ouders steken energie, tijd en aandacht in betrokkenheid en de opbouw van een sociaal verband dat tegen een stootje kan.
- ouders aanspreken op het ondersteunen van de pedagogische opdracht van scholen. Ouders zijn consumenten die de school aanspreken en verantwoording eisen. Allemaal goed. Maar de medaille heeft twee zijden: waar kan de school ouders met 'recht' op aanspreken? Verantwoording moet van twee kanten komen?
- scholen geven zeer veel aandacht voor nieuwkomers uit landen met een gering ontwikkelde civil society (bijvoorbeeld Oost Europa) en signaleren en reageren op verwaarlozing van opvoedingsverantwoordelijkheden.
- leraren nemen deel aan verenigingen, schoolleiders zijn in verschillende gevallen ook plaatselijke of regionale gemeenschapsleiders.

Het zijn onderwerpen die in het onderwijs al geruime tijd op de agenda staan om de eenvoudige reden dat er weinig andere instanties zijn die zo'n brede maatschappelijke vertakking en zo'n diepe worteling hebben als basisscholen. Maar hoe komt het onderwerp op de beleidsagenda?

#### 4. Relaties tussen het publieke en het private

De agendering van een dergelijk onderwerp op de beleidsagenda is lastig omdat het onderwerp raakt aan een paar wezenlijke kenmerken van ons onderwijs die vanuit verschillende optiek worden gezien.

Hoewel ons onderwijs heel veel private inbreng kent hebben we daar momenteel niet zo'n goed conceptueel kader voor. We weten eigenlijk niet goed raad met de combinatie van privaat en publiek die ons onderwijs al sinds 1857 kenmerkt. Hoe moeten we daar anno 2002 mee omgaan? Ons systeem kent openbaar en bijzonder onderwijs bijeenkomend in één gemengd systeem. Het Nederlandse onderwijs laat vergeleken met andere landen een speciaal *mixed authority* arrangement zien. 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 verhouding tussen privaat en publiek is echter niet

constant, ze verandert in de tijd en vraagt voortdurend herbezinning. We zijn op dit moment zoekend naar een nieuw stabiel *mixed authority* arrangement waarin overheid, ouders, particulieren, kerken, private ondernemingen en andere groepen en instituties deelnemen in een politiek gereguleerd legaal en institutioneel kader.

#### *Soorten private bijdragen*

De Onderwijsraad heeft in zijn advies *Publiek en Privaat* vier soorten private bijdragen naast bijdragen van de overheid aan het publieke onderwijs onderscheiden: bijdragen die ouders en/of deelnemers aan onderwijs leveren in termen van geld of tijd; bijdragen van bedrijven of maatschappelijke organisaties aan onderwijs middels geld, goederen of inzet van expertise; gemeenschapsbijdragen; en bijdragen die onderwijsinstellingen zelf genereren. De raad heeft als het gaat om de inzet van deze middelen een onderscheid gemaakt tussen structurele en projectmatige inzet, tussen inzet voor het kernprogramma en inzet voor toegevoegde activiteiten.

#### *Bijdragen bedrijven en maatschappelijke organisaties*

Er doen zich vele vormen van sponsoring in het onderwijs voor. Deze bijdragen van bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het onderwijs hebben over het algemeen een projectmatig karakter. Sponsoring is gericht op relatiebinding en de sponsor verwacht een tegenprestatie van de ontvangende onderwijsinstelling. Andere projectmatige bijdragen van bedrijven en maatschappelijke organisaties betreffen leermiddelen, materialen, apparatuur of leerplekken die beschikbaar gesteld worden aan het onderwijs. Verder zijn er vrijwilligers uit bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties of alumni die zich in het onderwijs inzetten. Scholen geven over sponsoring aan dat de bedragen waar het om gaat meestal beperkt blijven, ook al is er sporadisch sprake van een opmerkelijk grote schenking. Volgens Regioplan (1999) heeft vijftien procent van de basisscholen in het schooljaar 1998/1999 met sponsoring te maken gehad, tegen twintig procent in het voortgezet onderwijs.

#### *Gemeenschapsbijdragen*

Naast bovenstaande bijdragen zijn er ook nog andersoortige projectmatige bijdragen aan onderwijs. Er vinden schenkingen, donaties of giften van particulieren, bedrijven en organisaties plaats. Deze worden over het algemeen beargumenteerd in termen van 'algemeen maatschappelijk nut'; voor deze bijdragen verwachten de gevers geen tegenprestatie van scholen.

#### *Schoolgeïnitieerde bijdragen*

Onderwijsinstellingen genereren ook zelf bijdragen. Deze bijdragen kunnen een projectmatig karakter hebben maar ook (semi-)structureel van aard zijn. Een school kan aan fondsenwerving doen; dit zijn gelden waar geen tegenprestatie mee gemoeid is. Verder beleggen scholen geld, organiseren loterijen, verkopen (onderwijskundige) producten aan andere (onderwijs)instellingen en zorgen voor medegebruik of verhuur van hun faciliteiten. Tot slot kunnen contractactiviteiten zoals contractonderwijs en contractonderzoek als een vorm van 'schoolgeïnitieerde bijdragen' getypeerd worden.



Private bijdragen vanuit vier verschillende instanties worden aangewend voor een projectmatige inzet (incidenteel) of structurele inzet (permanent). In beide gevallen zo heeft de raad in zijn advies *Publiek en Privaat* betoogt kan het gaan om vormen van onderwijsinhoudelijke of onderwijsondersteunende betrokkenheid. Uiteraard is er een belangrijk verschil tussen leerplichtig en niet-leerplichtig onderwijs. In het leerplichtig onderwijs heeft de private inbreng een ander gezicht en moet ze andere doelstellingen helpen verwezenlijken dan in het niet-leerplichtig onderwijs.

Het onderwijs staat hier voor de opgave enerzijds ruimte te scheppen voor private bijdrage als uitdrukking van betrokkenheid en anderzijds deze betrokkenheid niet te laten uitmonden in een ontoegankelijker systeem. Hoe we conceptueel adequater kunnen omgaan met nieuwe coalities tussen privaat en publiek in het licht van het onderwerp van vandaag is een opgave voor de komende jaren.

## 5. Staat en onderwijs, markt en onderwijs

Heeft het beleid een belangrijke bijdrage te leveren als het gaat om zoiets als gemeenschapsvorming dat toch op het eerste gezicht niet echt iets is dat we met de staat willen associëren? Onze grondwet geeft aan dat het onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering is. In veel gevallen, zo stelt het SCP, zal niet de overheid zelf optreden maar een grote mate van vrijheid laten aan partijen in het veld, die zich actief richten op het waarnemen van de belangen van individuele burgers en de gemeenschap als geheel. De overheid zal wel rekenschap vragen aan de partijen in het veld.

In de inleiding op de Verkenningen 2002 *Bedreven en gedreven: Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving* wordt door het SCP gesteld dat "het beleid van de regering inmiddels in het teken (is) komen te staan van de algemeen in de samenleving gevoelde zorg over een groeiend tekort aan sociale veiligheid en maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel. Een antwoord werd gezocht in een beleid gericht op de bevordering van de sociale cohesie en een versteviging van de sociale infrastructuur" (p. 12).

Bedreven en gedreven signaleert in de relatie overheid en samenleving een aantal aspecten, onder meer:

- de uitgesproken wens van de burger naar een effectieve en efficiënte overheid;
- de wens naar een overheid die de burger zo min mogelijk in de weg staat;
- meer vrijheid voor iedere burger in het gebruik van voorzieningen van de verzorgingsstaat;
- de stijl en het functioneren van het openbaar bestuur;
- de mate waarin de overheid zich gevoelig toont voor de vragen en behoeften van burgers;
- de schepping van een gemeenschap van mensen die het vanzelfsprekend vinden met elkaar op één territorium te leven en zich ook op elkaar en op het geheel betrokken te voelen; en
- de ruimte waarbinnen gemeenschappelijkheid van normen, waarden en politieke keuzen bestaat.

De normatieve ruimte voor de nationale gemeenschap houdt volgens de SCP-inleiding op de Verkenningen twee facetten in. Het eerste facet betreft het zeker stellen van de veiligheid van de gemeenschap als samenleving. Burgers zien te vaak een wijkende en ontwijkende overheid waar ze een stellige en stellende verwacht hadden. Het tweede facet betreft de rol van de overheid als richtinggevende instantie die normatieve initiatieven neemt. "Juist in de moderne civil society is de overheid zelf een belangrijke vormgevende partij in het maatschappelijke debat geworden" (p. 28). *Bedreven en gedreven* (SCP 2001) geeft een fraaie maar toch ook wel weer staatsgerichte samenvattende formulering waarin gepoogd wordt enkele van de elementen in hun verband weer te geven: "Tegenover een sterk op eigen belang gerichte burger, een verbrokkelend maatschappelijk middenveld en een sterk op een polarisatie tussen markt en staat gerichte Europese ontwikkeling, vertegenwoordigt de overheid een algemeen belang dat verder reikt dan de staatsraison alleen. Het zichtbaar maken van het algemeen belang, het bewaken van de grenzen daarvan en het leiding geven aan de maatschappelijke discussie zijn daarmee belangrijke taken van de overheid geworden" (p. 28).

De overheid hoeft niet als vervanger van de markt op te treden, in verschillende situaties is het beter dat de overheid optreedt als bevorderaar en coördinator van de markt. Dat heeft de raad in zijn verkenning *De Markt Meester?* laten zien. In *De Markt Meester?* heeft de raad er op gewezen dat 'de staat' niet altijd beter is dan 'de markt' of omgekeerd. In een concreet geval moet worden bezien wat de marktmacht van een aanbieder is, wat de informatieproblemen zijn, wat externe effecten zijn en aan wie deze toekomen.

Zeer strikte neoliberalen menen dat de markt alleen en op zichzelf vitaal genoeg is voor het scheppen van onderlinge zorg en sociale orde. De vraag is of dat ook een empirisch houdbare positie is. Wat is het gezicht van de markt in deze context? Is dat het geïsoleerde, zelfgenoegzame, calculerende individu of is het de burger die niet alleen profiteert maar ook bereid is een tegenprestatie te leveren teneinde de gemeenschap te laten functioneren (vgl. Van der Veen). Zal persoonlijk zelfbestuur en zelfredzaamheid aangemoedigd via een ruimere toepassing van marktwerking leiden tot een sociale textuur die deelnemers en afnemers van het onderwijs mogelijkheden geeft tot betrokkenheid, inzet en identificatie? Of is daar meer en soms ook iets anders voor nodig?

Onze wetten kaderen het onderwijs ruim in. 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..."

Is actief overheidsoptreden mogelijk en wenselijk om te komen tot wat in de WEB is genoemd 'maatschappelijk functioneren', een vorm van burgerschap die

bijdraagt aan een functionerende maatschappij? Is het debat over de civil society hiervoor een passend kader? Is een partnerschap nodig van staat en civil society? Gaat overheidsinterventie samen met verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en individuen?

Kan de staat mensen uitdrukkelijk op hun verantwoordelijkheden wijzen, bijvoorbeeld bij opvoedingsverwaarlozing? Moet de staat de burgerlijke verantwoordelijkheden activeren? Moet de staat bepaalde gedragswijzen afkeuren of juist aanmoedigen? Hoever gaan onze wetten door in dit perspectief taken aan scholen op te dragen? Welke taken nemen scholen uit zichzelf op zich? Wat kunnen leraren en scholen redelijkerwijze aan als het gaat om de opbouw van een sociaal verband, van het aanbrenge van de bekwaamheden om hierin een actieve rol te vervullen, van het signaleren van verwaarlozing en onvermogen van individuen of groepen om op school te blijven en een startkwalificatie te behalen? Van terughoudendheid is op dit terrein voor deze groep jongeren geen sprake.

De overheid is zeker in het onderwijs gezien zijn verzuilingsgeschiedenis niet een instantie die tegenover de civil society staat. De staat heeft ook een *civilizing* rol. Bepaalde groepen zoals werknemers en opkomende onderwijsgroepen hadden de staat nodig om civiele doelen te bereiken. Zoals bij ons ten gevolge van de verzuiling. Ook de constructie waarin openbaar en bijzonder zich vermengen in een publiek systeem van onderwijs is een vehikel gebleken voor de civil society.

Wat voor de staat geldt, geldt eveneens in bepaalde opzichten voor de markt. Ook de markt kan een vehikel zijn voor de civil society. De markt kan een bondgenoot zijn van *civic associations* door het stimuleren van basisinitiatieven en door het geven van informatie aan burgers. De markt geeft de macht aan individuele beslissers en kan dus een belangrijke steun zijn voor de civil society. De markt kan een bondgenoot zijn van verbanden van burger, van verenigingen, de markt kan geïnformeerde burgers aanmoedigen. De markt kan de civil society uiteraard niet vervangen. De markt kan evenmin als de staat de civil society vervangen (Meyer 2001b).

## 6. Gemeenschapsvorming onder verschillende condities

Gemeenschapsvorming is overigens 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.

Het begrip 'gemeenschap' 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. Het begrip gemeenschap heeft ook een communair gezicht waarin bepaalde goederen en diensten beschikbaar zijn voor elk lid van de gemeenschap los van verdienste (Boyd). De libertaire dimensie vereist dat de civil society is beschermd tegen aantijgingen vanuit de staat, de communautaire dimensie vraagt om bescherming tegen de markt.

Scholen zijn en vormen gemeenschappen. Maar niet elke school kan dat op een eenvoudige wijze tot stand brengen. Scholen verschillen aanzienlijk als het gaat om de condities waaronder ze in dit opzicht moeten werken. Sommige scholen verkeren in een gunstige positie, ze kunnen in beginsel een niche 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, ondersteunende groepen. 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 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 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 buurt.

Lang niet elke school heeft echter de vrijheid of de mogelijkheid zijn eigen positie te kiezen op de libertaire en communautaire dimensie. Sommige scholen dienen uit beginsel nagenoeg de gehele directe plaatselijke gemeenschap. Het bedienen van de gehele gemeenschap betekent open staan voor verlangens van uiteenlopende groepen, met als gevolg een zeker verlies aan interne samenhang. Scholen staan voor de taak een balans te vinden insluiting en uitsluiting. Scholen met een gesloten niche hebben de taak meer aandacht te besteden aan hen die buitengesloten zijn en scholen met een sterk open karakter staan voor de opgave sociale insluiting meer aandacht te geven.

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 de op grond van de verschillende insluitende en uitsluitende implicaties van hechte gemeenschappen wat nader uiteenleggen in een drietal soorten wisselwerkingen tussen gemeenschappen. En gezien de actuele polarisatie rond een onderwerp als diversiteit, multiculturaliteit en integratie kan het geen kwaad hier eens dieper over na te denken. 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).

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.

Deze drie vormen van gesprek behoren alle drie onderdeel van het onderwijs te zijn: ze zijn de beste waarborgen tegen extremismen en fundamentalismen.

7. Kunnen scholen dat, zijn ze er goed in?

Scholen doen veel meer aan dit alles dan zichtbaar is. Daarom zou het pregnanter op de onderwijsagenda kunnen staan en om scholen te ondersteunen ook op de beleidsagenda. Ik wil tot slot op een paar aspecten wijzen die in de komende tijd verder ontwikkeld kunnen worden.

### *7.1 Brede schoolvarianten*

In de eerste plaats een aangepast begrip van schoolorganisatie. Hoe krijgt het begrip gemeenschap vorm in de opbouw en werking van een schoolorganisatie? We zien volgens het SCP een erosie van maatschappelijke verbanden waardoor de school als enig reëel instituut overblijft (Bronneman) en onvoldoende gecoördineerde pogingen van scholen om een adequaat antwoord te geven. De brede school is misschien een passend antwoord. In nieuwbouwwijken is met name behoefte aan dagarrangementen (buitenschoolse opvang en naschoolse activiteiten aangeboden door kinderopvang, basisschool en welzijnswerk. In het Landelijk experiment Verlengde schooldag kunnen leerlingen na schooltijd allerlei activiteiten ondernemen georganiseerd door zowel de school als buitenschoolse partners. Voorbereiding en verwerking dan vaak onder schooltijd, uitvoering buitenschools (bijvoorbeeld video opnamen van gesprekken, interviews met personen enz). In achterstandswijken sluit de verbreding goed aan bij de didactiek en schoolopvatting van Jan Ligthart.

### *7.2 Nieuwe leeromgevingen en sociale binding*

We moeten oog krijgen voor de functie van nieuwe leeromgevingen in het licht van gemeenschapsvormingen. Studulski heeft hier een interessante studie naar gemaakt. Het internet kan zowel isolement als nieuwe sociale verbanden opwekken. Het gebruik van ict sluit aan bij de persoonlijke technologische

toepassingen zoals e-mail, mobiele telefoon, chatgroepen, SMS. Voor kinderen tussen zes en veertien jaar is internet inmiddels de vierde bezigheid qua tijdsbesteding. Leerlingen zitten buiten het onderwijs meer achter de computer dan binnen het onderwijs.

Scholen gaan een andersoortige wedijver ervaren. Waarin blinken ze eigenlijk nog uit? Het schoolse proces moet het straks wellicht hebben van een nieuw soort combinatie van de interactiviteit tussen leerlingen onderling en docentinterventies (Studulski 2001).

Het communicatieve gedrag en de sociale controle van jongeren wordt hierdoor beïnvloed. 85 Procent van het internetgebruik wordt gevormd door e mails gerelateerd aan werk, contacten met familie en vrienden. Ict vervult een belangrijke functie in het informatieverkeer en kan bijdragen aan het maatschappelijke geïnformeerder functioneren van deelnemers. De zogenoemde digitale trapveldjes zijn uitdrukkelijk opgezet met het oog op gemeenschapsvorming en inbedding van ict in de lokale sociale infrastructuur. Jongeren gebruiken in toenemende mate het internet om hun sociale leven vorm te geven. Virtuele gemeenschappen hebben een functie voor informatie en discussie en kunnen bijdragen aan sociale betrokkenheid. Er ontstaan andere vormen van sociabiliteit, in de manier waarop mensen zich met elkaar verbonden weten. Hoe past ons idee van een school hier nog bij?

### *7.3. Rol van de docent*

Ten slotte de rol van de docent. We praten hier niet over een nieuw soort taak. Onderwijzen in een school met impliciete en uitdrukkelijke aandacht gericht op burgerschap en gemeenschap is niets nieuws, maar het vraagt tocht vanwege de kilte buiten de school opnieuw aandacht. De vraag wordt dan wel hoe de taken zich tot elkaar gaan verhouden. Een goeddeels exclusieve taak van scholen is onderwijzen, overdracht van kennis en vaardigheden. De school heeft daar een exclusievere taak, bij socialiseren is dat veel meer gespreid, daar zijn meerdere instanties bij betrokken. We moeten de doelen ook niet als tegengesteld formuleren. Kunnen rekenen en lezen is ook een basisvoorwaarde voor burgerschap. Inburgeren van kinderen in een democratische samenleving gaat echter ook impliciet bijvoorbeeld via rolmodellen (niet wat een leraar zegt, maar wat hij/zij doet) en organisatiekenmerken van scholen. De technologie daarvoor kennen we eigenlijk nog nauwelijks. Hoe zou Jan Ligthart dat aanpakken? Jan Ligthart: schrijver van *Jeugdherinneringen* en maker van de methode *Het volle leven*. Opvoeders moeten de voorwaarden scheppen waardoor kinderen goed aan school kunnen deelnemen. Zou dat zijn visie goed weergeven?

De vraag is of dit uitdrukkelijker kan en moet. Is hier een technologie te ontwikkelen? Wat kan een leraar of school doen om burgerschap bij te brengen? Hoe ziet zo'n aanpak eruit? Kennis en vaardigheden worden aangeboden en ook verworven via de lessen; waarden en normen worden overgedragen en geconstrueerd via de lessen maar evenzeer via het deelnemen aan het sociale leven op school. Kunnen scholen en deelnemers, ouders elkaar daarop afrekenen, elkaar ter verantwoording roepen?

## 9. Slotopmerking

In het voorgaande heb ik meer vragen gesteld dan beantwoord. Ik troost me met de gedachte dat de juiste vraag vinden het begin van een antwoord is. Het werk van vernieuwers als Boeke, Dewey, Ligthart kan ons daarbij behulpzaam zijn. Ze hebben een poging gedaan om praktisch en conceptueel een agenda te formuleren voor het onderwijs. We kunnen het werk van deze onderwijskundigen nog steeds gebruiken om de onderwijsagenda te herijken en vandaaruit ruimte te maken voor een eigen ontwikkeling van een onderwijsagenda die als inspiratiebron kan werken voor een beleidsagenda die past bij de vragen waarvoor wij nu zijn gesteld.

## Literatuur

Bronneman-Helmers, H.M. (1999). *Scholen onder druk*. Den Haag: SCP.

Casimir, R. (1916). *Jan Ligthart herdacht*. Zwolle.

Gaag, B. van der (2001). *De Haagsche Schoolvereeniging. Een eeuw bijzonder onderwijs 1901-2001*. Den Haag: Haagsche Schoolvereeniging.

Lesser, E.L. (2000). *Knowledge and social capital*. Boston: Butterworth-Heinemann.

Meyer, H.D. (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.

Meyer, H.D. (2001b). Educational autonomy in a civil society: a model of checks and balances. In: Meyer, H.D. and Boyd, W.L. (eds.) (2001). *o.c.* p. 119-135.

Mulder, E. (1989). *Beginsel en beroep. Pedagogiek aan de universiteit in Nederland 1900-1940*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Onderwijsraad (2001). *Zeker Weten*. Den Haag.

Onderwijsraad (2001). *Publiek en Privaat*. Den Haag.

Onderwijsraad (2001). *De markt meester?* Den Haag.

Onderwijsraad (2001). *Wat scholen vermogen*. Den Haag.

Parekh, B. (2000). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Harvard University Press.

Putnam, R.D. (2001). *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York. Simon & Schuster. A Touchstone Book.

SCP (2001). *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag, SCP.

Smith, R. & Standish, P. (eds.) (1997). *Teaching right and wrong; moral education in the balance*. Stoke on Trent: Trentham Books.

Strike, K.A. (2001). Civil society and schooling: particularistic voices and public spaces. In: Meyer, H.D. and Boyd, W.L. (eds.) (2001). *o.c.* p. 35-52.

Studulski, F. (2001). *De relatie tussen nieuwe leeromgevingen en sociale binding*. Utrecht: Sardes.



Veen, R. van der (2000). De verzorgingsstaat in de laat-moderniteit. *B en M Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*. jrg. 27 nr. 2 p. 63-77.

Velde, I. van der (1970). Lager Onderwijs. In: Hulst, J.W. van, Velde I. van der en Verhaak, G.Th.M. (1970). *Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940*. Groningen. p. 113-144.