

# 1 Samenvatting: een stapsgewijze aanpak

## *Inleiding*

Onderwijs vervult een belangrijke economische functie door leerlingen en studenten voor te bereiden op verschillende soorten beroepsuitoefening. In samenhang daarmee is onderwijs van belang doordat het bijdraagt aan het sociaal functioneren van de maatschappij. Het lijkt er op dat deze sociale functie van het onderwijs meer op de voorgrond treedt dan enige jaren geleden. Is onze samenleving minder geïntegreerd, is de sociale samenhang geringer? En als dat zo is, ligt hier dan een urgentere en meer omvattende taak voor het onderwijs dan in perioden van relatieve sociale stabiliteit?

De Onderwijsraad heeft de verkenning *Samen Leren Leven* verricht vanwege de in het werkprogramma opgenomen vraag of in de maatschappij (nog) sprake is van voldoende sociale samenhang en, zo nee, welke stimulerende rol het onderwijs hier zou kunnen of moeten spelen.

Hoewel deze vraag ook vanuit historisch oogpunt is te benaderen, sluit de raad met deze activiteit toch vooral aan bij de huidige discussie die over de koers van de samenleving in brede zin wordt gevoerd. Toegespitst op het onderwijs moet op voorhand reeds worden opgemerkt dat uiteraard tussen de rol van de overheid en die van de school een zekere natuurlijke spanningsrelatie bestaat. In de verkenning komt de raad daar regelmatig op terug.

Voor deze verkenning heeft de raad een aantal deskundigen vanuit verschillende disciplines zoals economie, sociologie, rechten en onderwijskunde gevraagd om ieder vanuit de eigen optiek een beschouwing te geven over de relatie tussen onderwijs en sociale samenhang. Deze bijdragen zijn in de studie *Rondom onderwijs* bijeengebracht. Deze studie is tegelijk met de verkenning uitgebracht.

Daarnaast heeft het SCO-Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam op verzoek van de raad een inventarisatie gemaakt van empirische (onderwijskundige) literatuur. Deze wordt door het instituut in eigen beheer gepubliceerd.

De raad is voornemens een bijdrage aan de maatschappelijke discussie te leveren door een aantal seminars te organiseren over een aantal aan de verkenning ontleende thema's. Mogelijk leveren deze seminars inzichten op die voor de raad mede de basis kunnen vormen voor een advies dat hij in de zomer van 2003 wil uitbrengen. De raad kiest voor deze aanpak vooral omdat het onderwerp uit zichzelf - het gaat immers maar ten dele om zaken die een minister kan regelen: het veld is hier primair aan zet - vraagt om een bredere inschakeling van het onderwijsveld. Hierbij kunnen uiteenlopende (hoge en lage) verwachtingen van optimisten en van sceptici over dit onderwerp beide op hun houdbaarheid in discussie komen.

## *Uitgangspunt*

De raad constateert dat niet alleen het onderwijs kan bijdragen aan het bevorderen van sociale samenhang; ook de samenleving zelf kan hierin haar bijdrage leveren. Dit is voor

de raad aanleiding na te gaan welke verbanden over en weer, tweezijdig dat wil zeggen tussen onderwijs en samenleving en tussen samenleving en onderwijs, kunnen worden gelegd. De raad stelt twee vragen centraal:

1. Kan de bijdrage van scholen aan het bevorderen van sociale samenhang worden verbeterd?
2. Kan de bijdrage van de samenleving aan het, vanuit maatschappelijk oogpunt, goed functioneren van scholen worden verbeterd?

De raad merkt voor de goede orde op dat op het terrein van sociale samenhang nog weinig onderzoek is verricht en anderzijds het wel verrichte onderzoek (zowel sociaal-wetenschappelijk als economisch) vooralsnog slechts enkele aanknopingspunten biedt om gefundeerde uitspraken te doen over een substantiële en effectieve rol van het onderwijs. De strekking van deze verkenning is dan ook eerder agenderend dan programmerend. Het is immers niet eenvoudig te bepalen wat wijsheid is op dit gebied. Daarom is het in de ogen van de raad voor de komende jaren de meest vruchtbare aanpak om zichtbaar te maken, te verhelderen en de consistentie te vergroten.

#### *Conceptuele benadering*

De raad benadert de twee genoemde centrale vragen in de eerste plaats vanuit drie conceptuele invalshoeken, te weten burgerschap en gemeenschap, integratie en civil society.

Het perspectief *burgerschap en gemeenschap* heeft direct te maken met de historische lijn in de relatie tussen beide begrippen, een lijn die grofweg kan worden getypeerd als lopend van een sociaal-cultureel accent naar een sociaal-economisch of sociaal-juridisch accent. Nadruk op sociaal culturele motieven impliceert dat iedereen in een land met bepaalde standaarden en waarden recht heeft op een minimale beschaving, te vertalen in onderwijs tot kennis en deugd. Daardoor wordt een zekere maatschappelijke participatie en toegankelijkheid tot welvaart en welzijn mogelijk gemaakt.

Nadruk op sociaal-economische of sociaal-juridische motieven impliceert dat een land er last van heeft als niet iedereen geleerd heeft dat hij/zij aan bepaalde beschavingscondities dient te voldoen. Burgerschapseducatie is vanuit dit motief gezien iets dat vooral een nuttig rendement sorteert voor de gemeenschap, bijvoorbeeld doordat de veiligheid van alle burgers toeneemt

Het zogeheten perspectief *integratie* geeft aan dat de samenhang van gemeenschappen waar een burger deel van uitmaakt, kan variëren op meerdere dimensies: economische, maatschappelijke en culturele integratie. Met dit theoretisch begrippenkader valt te verhelderen dat burgerschapseducatie die gericht is op een ééndimensionale integratie zelden tot succesvolle, stabiele cohesie leidt. Weliswaar kan men stellen dat maatschappelijke en culturele integratie sterker verbonden zijn met het sociaal-culturele motief, terwijl economische integratie sterker verbonden is met het economisch-juridische motief, maar daar houdt het ook op. Op hoe meer punten integratie, hoe sterker de cohesie, zo is de boodschap. De overheid heeft laten zien dat zij vanuit het *externalities*-motief sterk heeft ingezet op burgerschapseducatie gericht op economische integratie: onderwijs waarin arbeidsmarktcompetenties dominant zijn, lijkt daartoe het aangewezen middel. Echter, (te) weinig aandacht voor beide andere integratiedimensies lijkt er mede de oorzaak van dat de cohesie nog niet erg sterk is ontwikkeld, terwijl zelfs ook de beoogde economische integratie mede daardoor lijkt ondergraven. Kennelijk is burgerschapseducatie voor-

al succesvol als beide motieven en elk der drie integratiedimensies in ogenschouw worden genomen.

*Het perspectief* civil society biedt een theoretisch kader voor een andere vraag, die kort samengevat luidt: "In hoeverre andere actoren dan de overheid en een andere sociale samenhang of integratie dan op primair nationaal niveau van belang?" Het gaat daarbij met name om uit vrije wil aangegane sociale verbanden, zoals kerk, school et cetera. Bij civil society gaat het derhalve om vormen van burgerschap en cohesie die niet op het nationale niveau zijn gericht. Een belangrijk discussiethema dat daarbij naar voren komt, betreft de vraag of cohesie op het ene niveau een belemmerende werking heeft ten opzichte van het andere niveau.

Ging het in het voorgaande steeds om de eerste verkenningsvraag, in dit laatste geval komt ook de tweede verkenningsvraag aan de orde.

### *Empirie*

In de tweede plaats heeft de raad gegevens verzameld die te vinden zijn in empirische economische en sociaal-wetenschappelijke (onderwijskundige) literatuur.

Bij de eerste categorie is de belangrijkste conclusie dat onderwijs, naast voordelen voor het individu, positieve externe effecten heeft voor de samenleving. Daar komt bij dat de omvang van die externe effecten vermoedelijk groter is naarmate een hoger niveau van onderwijs is gevolgd. Hierbij gaat het niet alleen om materiële, financiële effecten, maar ook om effecten die direct raken aan andere maatschappelijke aspecten die verband houden met het onderwerp dat in deze verkenning aan de orde is.

Voor de tweede categorie, de onderwijskundige literatuur, heeft het SCO-Kohnstamm Instituut op verzoek van de raad een inventarisatie verricht. Daaruit blijkt dat bij het hanteren van de beide kernvragen van deze verkenning, de opbrengst kan worden gerubriceerd naar invloed van respectievelijk op de onderwijsinhoud, het onderwijsproces en de onderwijsorganisatie.

Wat de eerste kernvraag betreft - kan de bijdrage van scholen aan het bevorderen van sociale samenhang worden verbeterd? - kan het volgende worden geconcludeerd.

Voor de inhoud van het onderwijsaanbod zijn (nog) weinig aanknopingspunten te vinden. Bij vakken/kwalificaties die het burgerschap bij leerlingen en deelnemers zouden kunnen stimuleren (geschiedenis en staatsinrichting/ Maatschappelijk Culturele Kwalificatie), worden de mogelijkheden onvoldoende benut.

Wat het onderwijsproces betreft komt naar voren dat de leeromgeving, waaronder responsief lesgeven, een positieve invloed heeft op de inzet van leerlingen voor het schoolwerk. Mede deze inzet als 'actief lerende leerling' leidt tot positieve effecten, bijvoorbeeld wat betreft spijbelgedrag. Begeleiding van de leerlingen/deelnemers in uiteenlopende vormen, afhankelijk van de context, is belangrijk voor actieve deelname aan het leerproces.

Op het niveau van de schoolorganisatie zijn er mogelijkheden voor betrokkenheid van ouders/leerlingen/deelnemers door participatie in medezeggenschap te stimuleren. Hieraan schort nog veel. Betrokkenheid van leerlingen/deelnemers kan ook meer kansen krijgen door bijvoorbeeld de vorming van kernteams die gemeenschapsvorming binnen de school bevorderen. Instrumenten als de onderwijsovereenkomst, de praktijkovereenkomst en de onderwijs- en examenregeling hebben nog niet de functie die deze in verband met het onderwerp van deze verkenning zouden kunnen hebben. Over de mogelijke betekenis van de brede school zijn de meningen nog verdeeld.

Voor de tweede kernvraag - kan de bijdrage van de samenleving aan het, vanuit maatschappelijk oogpunt, goed functioneren van scholen worden verbeterd? - zijn de bevindingen als volgt:

Ouderparticipatie in enigerlei vorm is een belangrijke weg waarlangs gemeenschapsinvloed kan worden bereikt. Het algemene beeld is dat ouders daartoe door de scholen ook worden aangemoedigd en dat velen bereid zijn zich daarvoor in te zetten. Als het evenwel gaat om participatie in de medezeggenschap, ook van leerlingen en deelnemers, is veelal sprake van dominantie van de personeelsgeleding.

Belangrijk is de veronderstelling dat sociale samenhang in de omgeving van scholen een gunstige invloed heeft op die scholen. Een belangrijke omgevingsfactor is ook de veiligheid in en rondom scholen. Ondanks de vele onveiligheidssituaties blijken veel deelnemers dit niet als een probleem te ervaren.

#### *Discussiethema's voor de seminars*

Aan de hand van de genoemde conceptuele invalshoeken en de gegevens uit de empirische literatuur heeft de raad thema's gedestilleerd die volgens hem geschikt zijn voor agendavorming rond het onderwerp onderwijs en sociale samenhang. Bij die thema's wil de raad tenminste de volgende groepen aandachtspunten aan de orde stellen:

- Wat betreft de doeloriëntatie van het onderwijs:  
Burger of consument?  
Behoeven de doelstellingen van het onderwijs bijstelling van te veel gerichtheid op de leerling als consument naar de leerling als burger?  
Is een aanvaardbare omschrijving van burgerschap mogelijk?  
Zijn aanvullende eisen met een toegevoegde waarde mogelijk en wenselijk?  
Is harmonisatie van doelbepalingen in onderwijswetten mogelijk en wenselijk?
- Wat betreft de onderwijsinhoud:  
Wat kunnen vakinhouden bijdragen aan vorming tot burgerschap?  
Is in dit verband een vak als maatschappijleer toe aan een revival?  
Is een afzonderlijk vak wel wenselijk?
- Wat betreft het onderwijsproces:  
Behoeven vaardigheden van leraren op dit terrein verbetering?  
Welke zijn de vereiste vaardigheden?  
Op welke wijze speelt de professionaliteit van de leraar hier een rol?  
Wat is het belang van de didactiek van de waardestimulering?
- Wat betreft de onderwijs-/schoolorganisatie:  
Hoe kan de participatie - in materiële en immateriële zin - van de bij de school betrokken personen worden vergroot?  
Is het mogelijk een integraal 'schoolplan voor Samen Leren Leven' te ontwikkelen waarin zo veel mogelijk aspecten in samenhang aan de orde komen?  
Welke schaalaspecten wat betreft scholen zijn in dit verband van belang?  
Hoe kan de band van de school en allen die daarbij horen met de lokale omgeving worden versterkt?

Op welke manier kan een verdergaande segregatie binnen het onderwijs worden tegengegaan?

#### *Seminars*

De raad organiseert in eerste instantie een seminar voor respectievelijk de sector primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in samenwerking met een school of instelling uit die sectoren. Voor de seminars worden, naast direct betrokken actoren uit het onderwijs, representanten uitgenodigd van allerlei organisaties die behoren tot het netwerk van de school respectievelijk instelling, en die relevant zijn in verband met de hier aan de orde zijnde vragen. Voorbeelden zijn wijkorganisaties, politie, verenigingen en dergelijke. Bij de keuze van de scholen/instelling wordt een evenwichtige verhouding tussen 'de grote stad' en 'de regio' in het oog gehouden.

In tweede instantie organiseert de raad, gelet op het feit dat hier aan de orde zijnde vraagstukken zich in volle hevigheid voordoen in de grote steden, een seminar met de desbetreffende wethouders van deze gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal hierbij ook worden betrokken.

Ten slotte stelt de raad zich voor een bijeenkomst te organiseren met vertegenwoordigers van diverse (koepel)organisaties uit het onderwijs en aanpalende sectoren om de uitkomsten van de voorgaande seminars te bespreken. Hierbij zou ook de in deze verkenning reeds gesignaleerde leemten in kennis over de wederzijdse relatie tussen onderwijs en gemeenschap aan de orde kunnen komen. Daarom zouden onderwijsonderzoekers bij deze bijeenkomst kunnen worden betrokken.

De seminars zullen uitmonden in een advies dat de raad in de zomer van 2003 beoogt vast te stellen en aan te bieden aan de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.