

Om de kwaliteit van het onderwijs

Om de kwaliteit van het onderwijs

Het negentiende jaarboek

voor het democratisch socialisme

Onder redactie van

Frans Becker, Wim van Hennekeker,

Bart Tromp en Marjet van Zuijlen

Amsterdam

Uitgeverij De Arbeiderspers

Wiardi Beckman Stichting

Het negentiende jaarboek voor het democratisch socialisme is een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers. De redactie is benoemd door het curatorium van de WBS, maar verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid.

Copyright © 1998 Wiardi Beckman Stichting

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam. *No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam.*

Omslag: Nico Richter

ISBN 90 295 2324 7 / NUGI 654

INHOUD

INLEIDING Redactie *Jaarboek*

7

OM DE KWALITEIT VAN HET ONDERWIJS

Robert Sikkes *Van 'doorstromen' naar 'selectiviteit'. Dertig jaar onderwijsbeleid*

23

Sjoerd Karsten *De teugels worden langer, maar niet losser. Over ontwikkelingen in het onderwijsbeleid*

42

Sarah Blom *Van achterstandsbeleid naar segregatie*

64

Wim Meijnen *Een pleidooi voor behoedzaamheid. De gevolgen van de modernisering van het curriculum voor leerlingen uit achterstandssituaties*

91

Luc Stevens *De school als pedagogische werkplaats*

113

Arjo Klamer *Wetenschap en de kenniseconomie*

129

Piet de Rooy en Hans Wansink *Het onderwijs. Een brief aan het heden*

145

PERSONALIA MEDEWERKERS

159

Inleiding

Vanaf de oprichting van de SDAP tot en met het tijdperk-Ritzen heeft de Nederlandse sociaal-democratie onderwijs een centrale plaats toegekend in haar politieke programma. Dat heeft te maken met de verwachtingen die in socialistische kring werden en worden gekoesterd ten aanzien van wat onderwijs vermog bij het bestrijden van sociale ongelijkheid. Onderwijs vervult een sleutelrol bij het creëren van gelijke kansen. Het omgekeerde—het ontstaan van ongelijke kansen als gevolg van gebrekkige toegang tot goed onderwijs—was eind vorige eeuw de feitelijke situatie. Opheffen van ongerechtvaardigde verschillen in onderwijsdeelname was een centraal doel van de sociaal-democratie. Vaardigheden en kennis dienden niet langer slechts aan een kleine elite te worden bijgebracht.

Een tweede doel dat met goed en toegankelijk onderwijs werd nagestreefd kwam in de loop der jaren meer op de voorgrond: het diende ook bij te dragen aan de *ontplooiing* van de arbeiders en hun gezinsleden, aan hun culturele verheffing. Bij de emancipatie van de arbeidersklasse speelde het onderwijs aldus een wezenlijke rol: door het scheppen van gelijke kansen tot deelname aan het maatschappelijk verkeer, én door het bevorderen van de culturele ontwikkeling van de arbeidersbevolking.

Deze doelstellingen van sociaal-democratische politiek hebben in de loop der tijd steeds een nieuwe invulling gekregen. Vanaf de jaren zestig werd het begrip *doorstroming* de vertaling van het oude ideaal: arbeiderskinderen die via buurtschool, voortgezet onderwijs, een middelbare school, ingewisseld voor het gymnasium, uiteindelijk met glans hun doctoraalbul aan de universiteit halen. ‘Dat we dat nog mogen meemaken,’ is het commentaar van de geroerde ouders, die misschien zelf ook de capaciteiten daartoe hadden gehad. Sociaal-democratische onderwijsexperts, eveneens van de partij, knikken de jonge bollebozen minzaam toe. Hier was het hen om te doen geweest. In de jaren negentig hebben zij inmiddels hun aandacht verlegd naar

achterstandsleerlingen in achterstandswijken en gaat het hen erom via intensieve begeleiding deze achterstanden weg te werken.

Andere maatschappelijke stromingen hebben eveneens een hechte en speciale band met het onderwijs – zoals de rooms-katholieke en protestants-christelijke – maar daar heeft de nadruk toch meer gelegen op het creëren en behouden van een eigen domein dan op de maatschappelijke en culturele *multiplier*-functie die de sociaal-democratie van oudsher aan onderwijs heeft toegedacht. De nauwe, welhaast natuurlijke verbinding tussen onderwijs en sociaal-democratie laat zich ook aflezen uit de keuze die de pvda bij kabinetsdeelname voor het ministerie van Onderwijs (Cultuur) en Wetenschappen heeft gemaakt, in 1973 (Van Kemenade en Klein), in 1981 (Van Kemenade), in 1989 (Ritzen, Wallage en Cohen) en in 1994 (Ritzen en Netelenbos). Niet voor niets is de pvda wel omschreven als een ‘onderwijzerspartij’.

Wie de moeite neemt het pvda-verkiezingsprogramma van 1998 ‘Een wereld te winnen’ te raadplegen, treft daarin dan ook een buitengewoon uitgebreide onderwijsparagraaf aan. Niet alleen staat er *veel* in – de lengte van dergelijke paragrafen houdt immers vaak gelijke tred met de prioriteit die aan het thema wordt toegekend – de plannen zijn bovendien ambitieus. Zo ziet het programma een kerntaak voor het onderwijs weggelegd bij onderwerpen als het vergroten van de leefbaarheid van wijken en dorpen, het leren omgaan met informatica en het investeren in de *employability* van werknemers. De school moet achterstanden bestrijden, meer aandacht besteden aan de ontplooiingskansen voor kinderen, betere prestaties leveren en de schooltijd verlengen. Terwijl het onderwijs overladen wordt met politieke ambities, wordt tegelijkertijd een grotere autonomie van de school wenselijk geacht.

Deze wensenlijst is indrukwekkend, maar is zij ook geloofwaardig? Hoe verhoudt het programma zich tot negen jaar onderwijsbeleid onder pvda-verantwoordelijkheid? Zijn alle doelstellingen wel met elkaar verenigbaar? Worden de mogelijkheden van het onderwijs om allerlei maatschappelijke problemen op te lossen niet overschat? Of de onderwijsinstellingen in staat zijn om de vurig gewenste doelstellingen te realiseren, en zo ja onder welke condities, is in het program eigenlijk geen punt van discussie. De discrepantie tussen politieke doelstellingen en beleid enerzijds, de weerbarstige dagelijkse praktijk

van het onderwijs anderzijds is echter juist een centraal probleem van sociaal-democratische onderwijspolitiek geworden.

In hun studie naar het onbehagen in de politiek signaleren de Leidse politicologen Andeweg en Van Gunsteren dat een van de kernproblemen van de huidige politiek is dat politici nauwelijks in staat zijn adequaat te sturen: 'Stuurders zitten er keer op keer naast. De kennisbasis waar ze op moeten bouwen blijkt onbetrouwbaar en hun verwachtingen over het gedrag van de te besturen systemen komen al te vaak niet uit. Zelfs het eigen sturingsapparaat kennen ze onvoldoende om het in de hand te houden.' Zij duiden deze besturingsproblemen aan met de term DOS, De Ongekende Samenleving: 'de samenleving die uit het oogpunt van de officiële bestuurders ervan onvoldoende wordt gekend'.¹

Er is vrijwel geen beleidsterrein waarop de besturingsproblemen zo pregnant aanwezig zijn als het onderwijs. Politici en beleidsmakers, zo kan men Andeweg en Van Gunsteren parafraseren, worden geconfronteerd met De Ongekende School. Zij ontwerpen beleid en nemen maatregelen die niet altijd het gewenste effect hebben, soms ongewenste en onbedoelde neveneffecten kennen, en soms ronduit contraproductief zijn, omdat zij onvoldoende aansluiten bij de dagelijkse praktijk van het onderwijs. Soms werken verschillende beleidsmaatregelen elkaar zelfs tegen.

Onderwijsinstellingen en onderwijsgeveden, daartegenover, worden al enige decennia geconfronteerd met een ongekende hoeveelheid beleid: zowel met tal van technische regelingen als met opeenvolgende grotere beleidswijzigingen. Er zijn bovendien ontzettend *veel* beleidsmakers. Niet alleen de Zoetermeerse beleidsmachine speelt een rol, ook de gemeenten, commissies, overleg- en adviesorganen, besturen en allerlei (belangen)organisaties. In de praktijk hebben niet zozeer de beleidsmakers—de ambtenaren, de commissies, de organisaties—last van de beleidsovermaat en -inconsistenties, maar vooral de mensen in het onderwijs zelf. Je zult bijvoorbeeld als schoolleiding maar rekening moeten houden met letterlijk duizenden van kracht zijnde circulaire's. Je zult als docent je best doen om moeilijk lerende kinderen voor het reguliere onderwijs te behouden en te voorkomen dat zij naar het bijzonder onderwijs moeten overstappen, terwijl tegelijkertijd de school geacht wordt het gemiddelde van de schoolresulta-

ten te verhogen. Van dit soort complicaties zijn talloze voorbeelden te noemen, ook in het beroeps-, hoger, wetenschappelijk en volwassenenonderwijs.

Deze problemen en spanningen in het beleid zijn verergerd toen in de jaren tachtig efficiency- en bezuinigingsmaatregelen hun intrede in het onderwijs deden. Inhoudelijke doelstellingen als doorstroming en kwaliteitsbevordering kwamen onder druk te staan van financiële voorwaarden. Voor minder geld werd er meer verwacht.

Er is aldus een steeds grotere kloof ontstaan tussen beleidsmakers en uitvoerders, tussen degenen die onderwijs *bedenken* en degenen die onderwijs *geven*. De onderwijsgeevenden hebben zich in hun scholen verschanst, beducht voor nieuwe aanvallen van de beleidsmachinerie. Beleidsmakers beschouwen onderwijsgeevenden als een net iets te lastige, behoudzuchtige categorie, die nodig eens in beweging moet komen. Hun onderlinge relatie is verstoord. Dit probleem raakt niet alleen en uitsluitend de pvda, zomin als het sturingsvraagstuk in meer algemene zin een exclusief sociaal-democratisch probleem is. Maar gezien de pretenties van de pvda op het gebied van onderwijspolitiek en gezien de verantwoordelijkheid die sociaal-democraten voor het onderwijsbeleid hebben gedragen, dient de pvda zich er meer dan anderen om te bekreunen.

Jan Schaefer deed ooit de gevleugelde uitspraak: 'Is dit beleid of is erover nagedacht?' Het is opvallend hoe vaak juist in onderwijskringen aan deze uitspraak wordt gerefereerd.² Nu in het tweede kabinet-Kok de vvd'er Hermans minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen is geworden, ontstaat voor de pvda wellicht de mogelijkheid zich wat minder met het beleid te identificeren, een zorgvuldige diagnose van het huidige onderwijsstelsel te maken en in bredere kring een debat te voeren over een sociaal-democratische onderwijspolitiek voor de nabije toekomst.

Welke vraagstukken dienen op deze onderwijspolitieke agenda een plaats te krijgen? Een eerste thema is onvermijdelijk wat we gemakshalve kunnen aanduiden als de toenemende vervlechting tussen onderwijs en economie: de toenemende betekenis van kennis en onderwijs voor de economie enerzijds, de voortgaande toepassing van economische principes in het onderwijs anderzijds. Onderwijs, zo luidt de *common sense* sinds de jaren tachtig, moet economisch zijn: effici-

ent, optimaal aansluitend bij de behoeften van de samenleving—lees: bedrijven en organisaties—en zodanig voorbereidend op de arbeidsmarkt dat afzwaaiende studenten of schoolverlaters de grond van de arbeidsmarkt rennend raken. Dit uitgangspunt stuit inmiddels echter op grenzen en botst met andere doelstellingen. De sterke nadruk op efficiency is bijvoorbeeld op gespannen voet komen te staan met de wens de doorstroming van leerlingen naar hogere onderwijsvormen te bevorderen; deze mogelijkheden zijn immers om financiële redenen grotendeels afgesneden. Evenzeer heeft de schaalvergrotingsoperatie (efficiency!) in een aantal gevallen nadelige gevolgen gehad voor de kwaliteit van het onderwijs.

Op het gebied van het hoger onderwijs zijn inmiddels de grenzen van de publieke verantwoordelijkheid in zicht gekomen. Nu de overheid zich in financieel opzicht zo verre gaand uit de financiering van het universitaire onderwijs en onderzoek heeft teruggetrokken, stellen sommigen de vraag of een deel van het universitaire bestel niet uit de publieke sfeer moet worden losgemaakt.

De kenniseconomie stelt andere eisen aan schoolverlaters en afgestudeerden dan de industriële economie en derhalve ook aan de onderwijsinstellingen. Het gaat nu om 'leren leren', om het verwerven van algemene competenties in plaats van specifieke vakkennis, om flexibiliteit en zelfstandigheid. Juist leerlingen met een onderwijsachterstand kost het echter de grootste moeite aan deze nieuwe eisen te voldoen: de kenniseconomische doelstelling staat hier tegenover het streven onderwijsachterstanden op te heffen. Om het gechargeerd te zeggen: een al te rigoureuze invoering van het studiehuis zal leerlingen die niet goed mee kunnen komen nog verder op achterstand zetten. De onderwijsinstellingen zijn aldus in een spagaat terechtgekomen: zij moeten onderwijsachterstanden bestrijden en tegelijkertijd de nieuwe deelnemers aan de kenniseconomie opleiden, eisen die moeilijk te verenigen zijn.

Omgekeerd roept de toenemende betekenis van kennis en onderwijs voor de economie vragen op: meer principiële, zoals de vraag naar de grenzen van de diploma-race³, of naar de verhouding tussen economische en sociale of culturele doelstellingen. Maar ook meer praktische vragen zijn aan de orde, zoals hoeveel geld wij voor ons onderwijs overhebben als wij het zo belangrijk vinden. Tegenover de economische sleutelfunctie, die in discussies over de kenniseconomie

en Nederland als 'brainport' aan onderwijs en onderzoek worden toegekend, is er alle reden aandacht te vragen voor sociale en culturele aspecten en ruimte te bieden aan instellingen die als vrijplaats kunnen dienen voor onafhankelijk, niet door economische of andere belangen bepaald denken. De verhouding en afstemming van de economische, sociale en culturele dimensie van het onderwijs zal de komende jaren daarom nader vorm moeten krijgen, ook in financiële keuzes. Het gaat dan bijvoorbeeld om de keuze tussen investeringen in hoogwaardige kennisinstituten of in het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Maar daarnaast kan ook de vraag gesteld worden of bij alle politieke retoriek over het belang van kennis voor de economie, daaruit ook voldoende consequenties worden getrokken voor de omvang en richting van publieke investeringen. Kostenbeheersing en kostenreductie zijn sinds de jaren tachtig kernbegrippen in het onderwijsveld geworden.⁴ Daar waren toen aanwijsbare redenen voor aan te voeren, maar inmiddels is de vraag aan de orde of niet meer dan alleen het vet is weggesneden en er sprake is van schadelijke desinvesteringen. De politieke consensus over 'meer geld voor het onderwijs' biedt enig soelaas voor het basisonderwijs; geen overbodige luxe, als men zich realiseert dat tal van basisscholen niet eens voldoende financiële middelen hebben om de klaslokalen schoon te laten houden. Het hoger onderwijs moet het zonder een dergelijke financiële injectie stellen. Een nadere discussie over strategische investeringen en politieke voorrang voor het onderwijsbeleid (zoals door de regering-Blair in Groot-Brittannië in gang gezet) is ook in Nederland dringend gewenst. Als wij menen dat onderwijsinstellingen de belangrijkste centra voor onze kenniseconomie zijn, dan zullen zij meer op tempels dan op kippenhokken moeten lijken.

De rol van de docenten is in het onderwijs van cruciaal belang; hun kwaliteit is doorslaggevend voor succesvol onderwijs. Terwijl de eisen die aan docenten worden gesteld steeds hoger zijn geworden, is tegelijkertijd hun financiële positie verslechterd en hun sociale status uitgehold. Dit is een proces dat niet alleen in Nederland, maar ook buiten onze landsgrenzen heeft plaatsgevonden.⁵ Daarbij komt het verlies aan professionele autonomie, door de onderschikking van het leraarschap aan een uitgedijde en nog steeds uitdijende onderwijsbureau-

cratie. De belangstelling voor het leraarschap is daardoor tot een onrustbarend niveau gezakt. Wat doen we als de meester morgen ziek is? En wat gebeurt er als de lerares wiskunde er volgend jaar de brui aan geeft? Het zijn vragen waar schooldirecties wakker van liggen.

Tot nu toe is het antwoord op deze ontwikkelingen beperkt gebleven tot enig herstel in het salarisniveau. De gedachte dat door meer marktconforme aanvangssalarissen het tekort aan leerkrachten kan worden opgelost is echter een illusie. De arbeidsvoorwaarden vormen een onderdeel van een groter probleem. Er is daarom een meer omvattend offensief nodig om nieuw talent tot het leraarschap te brengen; en tegelijkertijd aan het zittende docentenkorps nieuwe perspectieven te bieden in loopbaan, kwaliteitsontwikkeling en werkomstandigheden.

Een derde thema, dat inmiddels al op de onderwijspolitieke agenda is beland, betreft de kwaliteit van het onderwijs. Na de nodige discussie over de openbaarheid van gegevens van scholen, heeft het debat zich nu verplaatst naar de meetbaarheid van de kwaliteit. Het dagblad *Trouw* publiceert inmiddels jaarlijks een overzicht van de scores van middelbare scholen.⁶ Het eindoordeel per school wordt niet alleen bepaald door het percentage geslaagden en het gemiddelde eindexamencijfer, maar bijvoorbeeld ook door de percentages uitvallers en allochtonen. Menigeen ervaart het *Trouw*-onderzoek als een verademing na jaren waarin aandacht voor de meetbare kwaliteit van het onderwijs taboe was. Toch zijn er ook bezwaren: het onderzoeksresultaat is beperkt en onderzoekstechnisch omstreden. In meer algemene zin rijst de vraag of de kwaliteit van het onderwijs is af te meten aan de feitelijke prestaties van de leerlingen. Wordt de kwaliteit niet ook bepaald door factoren die veel moeilijker meetbaar zijn? Bovendien is de school niet de enige factor die leerprestaties beïnvloedt.

Achter de discussie over kwaliteitsmeting gaat een ingrijpender discussie over verantwoordelijkheid schuil. Wordt de gemeente aangesproken op de kwaliteit van het openbaar onderwijs? Wat gebeurt er als een school slecht presteert, en ouders massaal hun kinderen bij andere scholen aanmelden? Wat betreft deze bestuurlijke verantwoordelijkheid heerst er nog radiostilte, maar lang zal dat niet meer duren.

Een vierde thema, ten slotte, betreft de rol en verantwoordelijkheden van de school. Zeker in sociaal-democratische kring bestaat er een sterke neiging om de school als panacee voor tal van maatschappelijke kwalen te beschouwen. De school wordt niet alleen gezien als belangrijk middel om de sociale cohesie in achterstandswijken te versterken, maar ook om kinderen uit achterstandssituaties op te vangen en hun kennis bij te spijkeren. De voorschool krijgt een rol bij het voorkomen van achterstand van heel jonge kinderen. De oudere kinderen dienen na schooltijd een leerzaam onderkomen in de school te vinden.

Daarmee is niet alleen een meer principiële vraag aan de orde naar de verantwoordelijkheid van ouders respectievelijk de overheid voor de opvoeding van kinderen, ook rijst de praktische vraag of de school nu wel de meest geschikte instelling is om leerlingen die uit de boot dreigen te vallen, binnenboord te houden. Michael Barber, adviseur van de regering-Blair in onderwijszaken, heeft erop gewezen dat juist andere instellingen hier een taak zouden kunnen vinden. Terwijl de school zich concentreert op haar kernactiviteiten, kunnen daarbuiten 'study-support centers' worden opgezet, die leerlingen buiten schooltijd ondersteunen in hun opleiding.⁷ Zij zouden tevens als belangrijke centra voor onderwijsinnovatie kunnen dienen, om een toch tot behoudzucht neigend onderwijssysteem in beweging te brengen.

Wij hebben hier slechts enkele thema's aangeroerd die in een debat over de toekomstige onderwijspolitiek van de PvdA niet onbesproken mogen blijven. De richting waarin dit debat zich begeeft is inmiddels wel duidelijk – de bijdragen aan dit jaarboek vormen er een illustratie van: niet meer de grote structuurwijzigingen staan centraal, maar datgene wat zich in de onderwijsinstellingen zelf afspeelt. Het brandpunt van de onderwijsdiscussie is verlegd naar het pedagogisch regime; het curriculum; onderwijskwaliteit en kwaliteitsmeting; het voorkomen van schooluitval; de positie van de leerkracht. De PvdA zal zich in dit debat moeten mengen, niet met overspannen beleidsvoorstellen of financiële maatregelen, maar om te beginnen door het vertrouwen met de onderwijswereld te herstellen en het terra incognita van het onderwijsveld te betreden.

Het *Negentiende jaarboek voor het democratisch socialisme* wil een bijdrage leveren aan dit debat over een sociaal-democratische onderwijspolitiek: door terug te kijken naar de resultaten van dertig jaar onderwijsvernieuwing; door vooruit te kijken naar de opgaven in de nabije toekomst; en door intussen belangrijke ontwikkelingen en lastige dilemma's in kaart te brengen. Robbert Sikkes laat zien dat de Mammoetwet het begin markeert van een periode waarin de doorstroomideologie de boventoon heeft gevoerd. Daar kwam de klad in toen zich vanaf het eind van de jaren zeventig drie crises tegelijk voordeden: een financiële crisis, een *performance*-crisis en een crisis in de status van het leraarschap. Deze drievoudige crisis vormde een vruchtbare bodem voor het efficiencydenken dat in de jaren tachtig zijn intree deed. Het gevolg is geweest dat de doorstroming plaats heeft gemaakt voor selectiviteit, hetgeen vooral ten koste is gegaan van de kansen van risicogroepen. Het zoeken van een nieuwe balans tussen efficiency en doorstroomkansen is daarom volgens Sikkes geboden.

Sjoerd Karsten analyseert vervolgens de belangrijkste ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke sturing van het onderwijs. Het onderwijsveld is opvallend lang gekenmerkt geweest door organisatorische verzuildheid, ook toen de verzuiling in de maatschappij al sterk was gereduceerd. Het gevolg was een sterke centralisering en detaillering van wetgeving. Parallel daaraan raakten staat en onderwijsorganisaties steeds meer verweven, resulterend in een omvangrijke advies- en overlegstructuur. Politieke ambities gericht op maatschappelijke hervormingen droegen verder bij aan de complexiteit van het onderwijsveld. Een heroverweging van verantwoordelijkheden kon aan het einde van de neoliberale jaren tachtig niet uitblijven, met deregulering en vergroting van autonomie als gevolg. De teugels zijn volgens Karsten echter wel langer geworden, maar niet losser. Het onderwijsbeleid heeft juist de voorwaarden voor meer zelfstandigheid van onderwijsinstellingen ondermijnd. De juiste verhouding tussen instellingen en overheid is volgens hem nog altijd niet gevonden.

Een kernthema van sociaal-democratische onderwijspolitiek is steeds het bestrijden van achterstand en ongelijke kansen geweest. Sarah Blom belicht de achterstandsproblemen vanuit vier verschillende perspectieven: een kenniseconomisch, een sociaal en multicultureel, een onderwijskundig en een individueel-biografisch perspectief.

Zij constateert dat er ondanks alle beleidsvoornemens sprake is van een toenemende segregatie. De achterstand van kansarme groepen groeit. Daardoor ontstaat een neerwaartse spiraal en wordt mobiliteit vanuit deze groepen steeds moeilijker. Blom meent dat de traditie van het ontplooiingsdenken de Nederlandse sociaal-democratie in de weg zit bij het aanpakken van de achterstandsproblemen. Zij pleit met klem voor een gedegen bestrijding van achterstandsproblemen.

De school zelf staat centraal in twee bijdragen. Wim Meijnen gaat in op de gevolgen van de modernisering van het curriculum voor leerlingen in achterstandssituaties. Hij signaleert een explosieve groei van de belangstelling voor de inhoud van het initiële onderwijs, na een fase waarin de structuur van het onderwijs onderwerp van discussie was. De eisen die de moderne kenniseconomie aan leerlingen en leerprocessen stelt staan op gespannen voet met de mogelijkheden van leerlingen uit achterstandssituaties. Meijnen zet uiteen dat daarom een behoedzame moderniseringsstrategie nodig is: ook leerlingen uit achterstandssituaties moeten wel degelijk aan de kwalificaties die de kennissamenleving stelt voldoen, maar zij moeten onder zorgvuldige begeleiding op dat niveau gebracht worden.

Luc Stevens schetst vervolgens aan de hand van een aantal paradoxen de problemen die leraren en leerlingen in het onderwijs tegenkomen. Centraal in zijn bijdrage staat de gedachte dat leerlingen zelf een actieve rol in het onderwijsproces moeten kunnen spelen. Leraren kunnen het leergedrag van hun leerlingen blokkeren door een negatief verwachtingspatroon en stimuleren door een positief verwachtingspatroon. Stevens pleit voor een onderwijsstelsel waarin meer rekening wordt gehouden met de individuele mogelijkheden van leerlingen; hem staat een stelsel van individualiserend, niet van individueel onderwijs voor ogen. Voor leraren betekent dit dat zij zich ontwikkelen tot specialisten in leren, meer dan vakspecialist te zijn.

Het begrip kenniseconomie staat centraal in de beschouwing van Arjo Klamer. Klamer constateert dat in het huidige hoger en wetenschappelijk onderwijs het verwerven van economisch kapitaal op de voorgrond staat. De betekenis van het sociale en culturele kapitaal verdwijnt daardoor uit het zicht. Willen wij het kennisintensieve klimaat waaraan in de huidige kenniseconomie behoefte is tot stand brengen, dan zijn wezenlijke veranderingen in het universitaire on-

derwijs nodig, gericht op versterking van het culturele kapitaal. De kenniswerker en -economie zijn gebaat bij *liberal arts*-studies en een academie voor permanent leren, niet bij eenzijdige beroepsopleidingen aan de universiteiten. Zijn bijdrage is te lezen als een krachtig pleidooi voor een vrijplaats van onafhankelijk intellectueel debat.

Piet de Rooy en Hans Wansink verkennen tot slot de contouren van een sociaal-democratische toekomstvisie op het onderwijs. In het huidige onderwijsveld overheersen de drang tot permanente vernieuwing en de ontevredenheid met bereikte resultaten. Deze vernieuwingsdrift, waarvan de pvdA een van de belangrijkste motoren is, heeft ervoor gezorgd dat het onderwijs van iedereen is en daarom van niemand. Volgens De Rooy en Wansink is het onderwijs gebaat bij beleidsmatige rust. Zij menen dat de school zich vooral met een beperkt aantal kerntaken moet bezighouden en leggen de nadruk op het belang van het pedagogisch klimaat en de autonomie van de school. Daarbij zal opnieuw moeten worden nagedacht over de betrokkenheid van de ouders bij het onderwijs. Het risico is aanwezig dat ouders onderwijs vooral zien als een economisch goed, een investering die nut moet hebben. Een dergelijke opvatting zou in strijd zijn met de grondtoon van de sociaal-democratische traditie, die door Van Doorn al eens als volgt is gekenschetst: 'Niet alles wat waardevol is, is betaalbaar; niet alles wat te koop wordt aangeboden, is van waarde.'

Noten

1. Herman van Gunsteren en Rudy Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem 1994, p. 63 en 64.
2. Zie Chris Lorenz, 'Is dit beleid of is erover nagedacht?', in: *De Gids*, april 1998, p. 281-290.
3. Geert de Vries, *Het pedagogisch regiem. Groei en grenzen van de geschoolde samenleving*, Amsterdam 1993.
4. Onder meer beschreven door H. Daalder, 'De winter van R.J. in 't Veld', in: *Universitair Panopticum. Herinneringen van een gewoon hoogleraar*, Amsterdam 1997, p. 229-248.
5. Zie hiervoor: *Learning: the treasure within*. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century, Parijs 1996, p. 141-153.

6. Bijvoorbeeld: *Trouw*, 13 juni 1998, p. 33-48.

7. Zie Michael Barber, *The learning game. Arguments for an education revolution*, Londen 1997, p. 266 e.v.

Om de kwaliteit van het onderwijs

Van ‘doorstromen’ naar ‘selectiviteit’. Dertig jaar onderwijsbeleid

Vanaf de invoering van de Mammoetwet tot ver in de jaren tachtig regeerde in het onderwijs de doorstroomideologie: iedere jongere die een trapje hoger wilde moest daarvoor de kans krijgen. Die aanpak was behoorlijk effectief. Een grote stroom jongeren ontdekte via de HAVO de weg naar het hoger onderwijs. Maar eind jaren tachtig deed het efficiencydenken zijn intrede. Onder het motto ‘de juiste leerling op de juiste plaats’ – alsof het onderwijs talenten perfect herkent en selecteert – zijn de doorstroommogelijkheden fors verminderd.

Het is, terugblikkend op dertig jaar onderwijsbeleid, verbazingwekkend dat die omslag van de doorstroomideologie naar het zogenaamde efficiënte onderwijs juist heeft plaatsgevonden in de periode dat twee PvdA-bewindslieden het in Zoetermeer voor het zeggen hadden. Doorstroming moet weer een hoge plaats op de onderwijsagenda krijgen wil de kenniseconomie kunnen beschikken over voldoende hoog opgeleiden. Daarbij kan de invoering van vouchers, in de vorm van een onderwijsstrippenkaart, behulpzaam zijn.

Een monument voor de Mammoetwet

Het verhaal begint met de Mammoetwet – in 1963 aanvaard, maar pas vijf jaar later daadwerkelijk ingevoerd. Voor die Mammoetwet zou eigenlijk, net als voor dat andere hoogtepunt in de Nederlandse onderwijsgeschiedenis, de invoering van de HBS in 1865 (Willink, 1998; Mandemakers, 1996), een monument moeten worden opgericht. Ondanks alle kritiek, bij de invoering en daarna, heeft de Mammoetwet een enorm groot en gunstig effect gehad op de scholingskansen van de jeugd. Het verbrokkelde voortgezet onderwijs met ambachts- en huishoudschool, MULO, MMS, HBS en gymnasium, dat geen enkel onderling dwarsverband kende, was hoognodig toe aan een ingrijpende reorganisatie, met slechts één doel: zorgen voor een verbeterde doorstroming van talentvolle jongeren naar hogere vormen van on-

derwijs. Het mooist wordt dat gesymboliseerd in de plaat van het ‘onderwijsgebouw’ die het ministerie van Onderwijs indertijd liet produceren: tussen alle schooltypen zijn loopbruggen, trappetjes en liften waarlangs vrolijk huppelende jongens en meisjes omhoog klimmen.

De Mammoetwet is het belangrijkste product van de ‘doorstroom-ideologie’ die het onderwijsbeleid in de jaren zestig, zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig kenmerkte. Die ideologie werd zeker niet alleen, en misschien zelfs niet in de eerste plaats, door de sociaal-democratie gedragen. Het was de KVP’er Cals die de Mammoetwet voor zijn rekening nam. De PvdA ging pas na lang aarzelen akkoord; die steun was weliswaar essentieel, maar werd vooral ingegeven door het jawoord van de onderwijsvakbeweging. De VVD was tegen en bleef ook in de jaren daarna steeds op de rem staan als het om wijzigingen in de onderwijswetgeving ging. Ze miste duidelijk de aansluiting met het streven naar emancipatie en sociale mobiliteit dat niet alleen het onderwijs, maar ook de rest van de maatschappij kenmerkte. Het zou nog jaren duren voor de VVD het elitaire bewustzijn van zich afschudde en zich tot een brede volkspartij ontwikkelde – misschien wel mede dankzij de gesmade Mammoetwet, die de grotere middenklasse hielp vormen waarop de liberalen nu in belangrijke mate steunen.

De Mammoetwet legde voor grote groepen jongeren de looper uit naar het hoger onderwijs. Vooral de later fel bekritiseerde HAVO speelde daarin een essentiële rol. Die onderwijsvorm was minder afschrikwekkend dan het VWO en voorzag in de behoefte van veel meisjes en jongens uit de lagere inkomensgroepen. Met het HAVO-diploma konden jongeren naar het HBO, dat zij vervolgens weer konden gebruiken als opstapje naar de universiteit. Opmerkelijk is vooral de groeiende deelname van meisjes in deze periode, zonder dat er sprake was van enig onderwijs emancipatiebeleid. In totaal groeide de deelname aan de bovenbouw van HAVO en VWO van een kleine tien procent in de jaren zestig naar ruim dertig procent nu.

Iets dergelijks gebeurde, zij het met enige vertraging, op het terrein van het lager en middelbaar beroepsonderwijs. Daar heeft zich eigenlijk de grootste onderwijsexpansie voltrokken. Waren vóór de Mammoetwet de ambachtsschool of de huishoudschool het logisch eindpunt van de gemiddelde onderwijs carrière, inmiddels stroomt het

merendeel van de betreffende leerlingen door. In 1968 stapte maar zeven procent over naar het MBO; inmiddels is dat aantal vertienvoudigd en gaat tussen de zeventig en vijfenzeventig procent naar enige vorm van middelbaar beroepsonderwijs. Nog eens zestien procent van de MAVO-leerlingen stapt over naar de HAVO. Het voorbereidend beroepsonderwijs is slechts voor een kleine groep gediplomeerden (twaalf procent) echt eindonderwijs. Deze grotere onderwijsdeelname heeft zich ook in andere landen voltrokken, maar daar kende men niet de rijke schakering aan vormen van voortgezet onderwijs zoals in Nederland. Reorganisatie daarvan was vanuit scholings- en economisch oogpunt hoognodig.

De 'opstroom' is vooral bereikt door het stapelen van diploma's. Vaak wordt, bij wijze van relativering, gewezen op het feit dat de 'afstroom' in het mammoetsysteem ook heel groot was. De loopbruggetjes, liften en trappetjes zijn maar al te vaak in neerwaartse zin gebruikt. Dat is juist, maar in het pre-mammoettijdperk was de afstroom in het onderwijs nog veel groter. Leerlingen die toen trachtten over te stappen van MULO naar HBS of via een zogeheten 'colloquium' de weg naar het hoger onderwijs zochten, waren bijna kansloos.

De grote angst van de toenmalige critici was dat de invoering van de Mammoetwet een daling van het onderwijsniveau zou veroorzaken. Te veel jongeren zouden vrolijk kunnen doorstromen, terwijl zij cultureel noch intellectueel in staat waren om een hoger diploma te halen. De eindexamenprogramma's van de Mammoetwet zouden een slap aftreksel zijn van de zware eisen die HBS en gymnasium stelden. *De Volkskrant* onderzocht in 1994 de pre- en post-mammoetexamens en kwam, met de betrokken leerkrachten, tot een overtuigende conclusie: de examens van nu zijn relevanter en moeilijker. Wel valt als belangrijk minpunt op te merken dat het eindexamenpakket minder breed is dan voorheen. Terecht wordt daarom het pakket voor de bèta's in het nieuwe 'studiehuis' weer uitgebreid met extra talen en krijgen alfa's meer exacte vakken voorgeschoteld.

De Mammoetwet was een product van zijn tijd. De doorstroom-ideologie, het emancipatiestreven en later de maakbare samenleving zijn allemaal loten van één stam. Alle onderwijswetten en maatregelen van na 1963 ademen diezelfde sfeer, ook al leggen ze hier en daar andere accenten. Of het nu gaat over de Wet op het Basis Onderwijs, het onderwijsvoorrangsbeleid of de Wet op het Hoger Onderwijs, ze

passen allemaal in datzelfde kader. Dat geldt zo mogelijk nog sterker voor alle vormen van tweedekansonderwijs die naast het gewone onderwijsaanbod ontstonden: zonder moeder-MAVO, avond-HAVO of Open Universiteit was het doorstroomideaal niet compleet. Ook nadat iemand de school, al dan niet met diploma, had verlaten, moest het mogelijk blijven om tegen een gering bedrag alsnog zijn of haar onderwijsniveau te verbeteren. Alle ministers, van Cals tot en met Deetman, zijn erdoor beïnvloed. Zeker Van Kemenade, maar ook een verlichte vvd'er als Pais die vrouwenemancipatie en de Open Universiteit op de agenda zette, horen in het gezelschap van de doorstromers thuis.

Alle latere plannen om de structuur van het onderwijs aan te passen zijn eigenlijk niet meer dan een verfijning van de doorstroommachinerie. Het is in dat licht verwonderlijk dat de nota *Contouren van een nieuw onderwijsbeleid* van Van Kemenade in 1975 tot zulke felle reacties van de rechtse oppositie leidde. De strijd over dit masterplan voor het hele onderwijsbestel spitste zich vooral toe op één element: de middenschool. Deze geïntegreerde schoolvorm voor alle leerlingen van twaalf tot zestien was, achteraf gezien, minder revolutionair dan het op dat moment leek. Maar voor de vvd en het Nederlands Genootschap van Leraren waren de wonden van de Mammoetwet nog te vers. Wat als een volgende niveauperlaging van het voortgezet onderwijs werd gezien, werd niet geaccepteerd en met alle middelen bestreden. Uiteindelijk bleek de kracht van de doorstroomideologie toch sterker. Het compromis van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 1986, betreffende de basisvorming met haar driejarige onderbouw en met een onderwijspakket voor alle leerlingen maar verdeeld over alle schooltypen, bleek wél voor alle partijen aanvaardbaar.

De statuscrisis

Nog op het hoogtepunt van de doorstroomideologie, aan het einde van de jaren zeventig, beginnen zich de drie plagen te manifesteren die het Nederlandse onderwijs tegelijk zullen gaan treffen. Om te beginnen is daar de *financiële crisis*; de overheid worstelt met een enorm tekort dat ook op de onderwijsbegroting verhaald moet worden. Er is, in de tweede plaats, sprake van een '*performance-crisis*' zoals Ritzen

het in zijn geruchtmakende boek *Wat is onderwijs ons waard* uit 1983 noemt. De doorstroomideologie beloofde immers dat iedereen beter terecht zou komen en de kansen gelijkjer zouden worden verdeeld, maar die hooggespannen verwachting komt tijdens de economische crisis niet uit. En dan is er, niet in de laatste plaats, de *statuscrisis*: de leraar is van zijn voetstuk gevallen, zo heet het.

Op het eerste gezicht lijkt dat laatste waar: in het dorp vormden inderdaad de notaris, de dominee, de dokter en de bovenmeester de elite. Maar niet alleen de elite is veranderd, het dorp ook. Het is een vinexlocatie geworden en de hogere middenklasse heeft zich stevig uitgebreid. Inmiddels zijn er tientallen 'hogere beroepen' ontstaan, zoals dat van accountant, informaticus, adviseur, manager—en ze hebben zich allemaal in de nabijheid van de bovenmeester gevestigd. Dat weerspiegelt zich ook in de officiële statusladders: op zichzelf is de positie van de onderwijzer, de leraar in het voortgezet onderwijs en de hoogleeraar nauwelijks gedaald, maar zij hebben gezelschap gekregen van een leger hoger opgeleiden dat eerder niet in die omvang bestond.

De grotere onderwijsdeelname heeft ook haar weerslag gehad op de positie van het onderwijs als *positional good*, als statusonderscheider. Vóór de Mammoetwet bleef hoger onderwijs voor velen onbereikbaar. De kweekschool was voor talenten uit de lagere klassen eigenlijk de enige weg omhoog in het versnipperde onderwijs. Nu zijn er rechtstreekse paden naar het HBO of de universiteit. Paradoxaal genoeg heeft dus de hogere onderwijsdeelname de positie van het onderwijs of degenen die daar werken zelf aangetast.

Dat is geen typisch Nederlands verschijnsel; het doet zich volgens het laatste *World Education Report* van de Unesco overal in de wereld voor (Unesco, 1998). De salarissen zijn laag en overheden hebben moeite om te concurreren met het bedrijfsleven, waar de arbeidsvoorwaarden voor hoger opgeleiden vaak beter zijn. Op die manier is het lastig om kwalitatief goede mensen voor het leraarschap te werven. De Unesco maakt zich daar ernstige zorgen over. Wereldwijd neemt de onderwijshonger van de bevolking nog steeds toe, maar het zal steeds moeilijker worden om voldoende getalenteerde docenten te vinden.

Er zijn wel landen die proberen om iets aan de positieverbetering van docenten te doen: Frankrijk heeft twee jaar geleden besloten om

alle lerarenopleidingen naar universitair niveau te tillen. Het is een geluid dat in Nederland ook af en toe opduikt, omdat hier het overgrote deel van de docenten (basisonderwijs, speciaal onderwijs, basisvorming en MBO) een opleiding op HBO-niveau heeft. Het voortdurende gesteggel over de vraag waar de deeltijd-eerstegraads lerarenopleiding nu thuishoort – bij het HBO, zoals nu, of toch bij het WO – is daar een uitvloeisel van. Maar zo'n eis van universitaire vorming, gevoed door de vrees dat anders helemaal te weinig jongeren voor het leraarsberoep zullen kiezen, zal niet snel gerealiseerd worden. Het reservoir van WO-studenten wordt nu eenmaal bepaald door het aantal WO'ers en dat is te klein om naast alle andere universitaire opleidingen voor voldoende leerkrachten te zorgen. Een belangrijk deel van de instroom van de PABO bestaat op dit moment zelfs uit MBO'ers met een sociaal-pedagogische opleiding, voor wie een universitaire lerarenopleiding onbereikbaar zou zijn.

Los van de vraag op welk niveau de lerarenopleiding thuishoort, zal de overheid de komende jaren de handen vol hebben aan het bestrijden van het lerarentekort dat zich nu al aftekent. Op dat gebied, juist bij uitstek een terrein waarop de overheid kan en moet sturen, heeft ze duidelijk steken laten vallen.

Toen in de jaren zeventig de kaartenbakken vol werkloze leerkrachten zaten – als gevolg van de economische crisis en de toegenomen doorstroom naar het hoger onderwijs – voerde Deetman een officieel ontmoedigingsbeleid om de aantallen eerstejaars op de lerarenopleidingen in te dammen. Maar het allerslechtste signaal gaf Deetman in 1982 af in zijn nota *Herziening Onderwijssalarisstructuur*: een salarisdaling. Uiteindelijk zou die daling volledig voor rekening van jongere leerkrachten komen. Daarmee was de boodschap aan jongeren duidelijk: het onderwijs is een onaantrekkelijke werkgever.

Deze maatregel, waarvoor Deetman overigens niet alleen verantwoordelijk was (de onderwijsvakbonden accepteerden de betreffende kortingen voor jonge leraren immers), heeft zijn uitwerking niet gemist. Het was de nekslag voor de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep; het aantal aanmeldingen voor lerarenopleidingen op alle onderwijsniveaus daalde. Natuurlijk ook omdat de werkgelegenheidsvooruitzichten slecht waren, hetgeen gold voor veel beroepen, maar toch vooral omdat al snel duidelijk werd dat een HBO'er in ieder ander beroep beter verdiende.

Ritzen heeft deze achterstand van jongere leerkrachten met zijn roemruchte salarisakkoorden in het begin van de jaren negentig effectief weggewerkt. Maar het zal waarschijnlijk nog jaren duren voordat door begint te dringen dat de salarissen voor jonge leerkrachten vandaag de dag weer concurrerend zijn. Het beeld uit de jaren tachtig dat werken in het onderwijs een fooi oplevert, is – onder meer door het rumoer van actievoerende ‘Nahossers’ – grotendeels in stand gebleven. Misschien heeft Ritzen dat effect onderschat en te zeer vertrouwd op het marktmechanisme door het verhogen van de aanvangssalarissen. Van serieuze wervingscampagnes om een dreigend lerarentekort voor te zijn, is in ieder geval geen sprake geweest.

Uit de groei van het aantal vierjarigen, de vergrijzing en de dalende aantallen eerstejaars op de lerarenopleiding hadden al veel eerder duidelijke conclusies getrokken kunnen worden. Overal in het land worden bij ziekte van een docent klassen naar huis gestuurd. Netelenbos heeft als staatssecretaris in het eerste kabinet-Kok echter hardnekkig volgehouden dat scholen hun vervanging creatiever moeten regelen en meer werkloze docenten moeten inschakelen. Het is duidelijk dat het antwoord van de overheid op de belangrijkste bedreiging voor het onderwijs tekortschiet.

Bezuinigen in tweevoud

Het antwoord op de *financiële* crisis viel in twee delen uiteen. Eerst was er een periode van ‘blind bezuinigen’, zoals Ritzen het in zijn boek noemt. ‘De winter van Deetman’, zo betitelden de onderwijsvakbonden de voortdurende aanslagen op het onderwijsbudget. ‘Deetman de sloper’, scandeerden de studenten. De veelgeplaagde minister heeft binnenskamers gevochten als een leeuw, zo was zijn verweer achteraf, maar hij heeft die strijd tijdens zijn ministerschap nooit duidelijk over het voetlicht weten te brengen. Wel waren de uitwerkingen zichtbaar: een salariskorting voor alle leerkrachten en daar bovenop een vermindering van de beginsalarissen voor de jongere. Maar ook het onderwijs zelf bleef niet gespaard. Er kwam een korting op het kleuteronderwijs, vierjarigen moesten korter per week naar school. In het hoger onderwijs werden studierichtingen gesloten om de begroting weer op orde te krijgen.

Eén terrein ontsnapte aan de bezuinigingswoede van het ministerie:

de studiefinanciering. Na jaren tobben sleepte Deetman het betreffende wetsontwerp opeens door de Tweede Kamer. Hij kwam in 1986 met een uiterst royale basisbeurs voor alle studenten, met daar bovenop een aanvullende beurs voor studenten van ouders met lagere inkomens en een lening voor de rest. Het was de studenten, die nog steeds droomden van een volwaardig studieloon, natuurlijk niet genoeg, maar de minister beloofde dat de basisbeurs regelmatig verhoogd zou worden, een belofte die niet viel waar te maken. In plaats daarvan ging ten gevolge van de steeds toenemende onderwijshonger ook de basisbeurs ten onder aan zijn eigen succes. De belangstelling voor HBO en universiteit groeide, mede vanwege de studiefinanciering, zo hard, dat de kosten veel hoger werden dan begroot. Bovendien ademde het stelsel tijdens 'de winter van Deetman' nog steeds de geest van de doorstroomideologie: het recht op een beurs duurde veel langer dan de studieduur; overstappen van MBO naar HBO en van HBO naar universiteit betekende een automatische verlenging van de duur van de studiebeurs. Toen die overstapjes later beknot werden had iedereen het over 'doorstroomrechten', een neologisme dat echter verwijst naar voorbijgane tijden. Het verdwijnen van die overstapmogelijkheden luidde onverbiddelijk een nieuwe periode in het onderwijsbeleid in.

In de overgangperiode van de doorstroomideologie naar het efficiënte onderwijs, zoals de nieuwe tijd gekarakteriseerd kan worden, was het onderwijsbeleid blijkbaar niet bij machte om voor acceptabele bezuinigingen te zorgen. Met het aantreden van Ritzen en Wallage kwam een heel nieuw pakket op tafel. Er werden andere prioriteiten gesteld, waarbij geldstromen ingrijpend werden verlegd. Voor het volgen van hoger onderwijs moesten, in de visie van beide bewindslieden, de deelnemers zelf meer geld inbrengen. Het funderend onderwijs tot de leerplichtige leeftijd werd daarentegen als een kerntaak van de overheid beschouwd.

Het basisonderwijs werd daarom bij de nieuwe bezuinigingen gespaard en de genoemde 'kleutermaatregel' van Deetman direct teruggedraaid. Waar Deetman achteraf sprak over 'de neiging om studenten te pakken en daar verzet ik mij tegen', zette Ritzen zonder omhaal het mes in het beurzenstelsel. Afgestudeerden moesten in zijn ogen investeren in hun eigen toekomst en daarvoor zelf meer meebetalen of lenen. Dat dat beleid van meer geld voor de leerplichti-

gen, hogere collegegelden en minder financiële middelen voor de studiefinanciering is geslaagd, is zonder meer een prestatie van formaat. Onderwijsministers in andere landen zullen daar jaloers naar kijken, omdat zij de groei van het hoger onderwijs evenmin kunnen financieren zonder hogere eigen bijdragen te vragen, maar deze stap niet durven zetten.

Daarnaast werd marktwerking in het onderwijs geïntroduceerd. Uitkeringen aan zieke en werkloze docenten werden geprivatiseerd. Huisvesting werd overgedragen aan de scholen zelf of de gemeenten. In het hoger onderwijs, MBO en voortgezet onderwijs werd overgegaan tot lumpsumfinanciering, waardoor de betrokken instellingen verantwoordelijk werden voor hun eigen budget. Dat klinkt goed in een tijd dat autonomie als hoogste goed wordt gepredikt, maar Ritzen legde wel erg veel financiële risico's bij de scholen. Zeker in het MBO en het voortgezet onderwijs is het nog steeds de vraag of de scholen in staat zijn om die risico's te dragen.

Overigens was het op zichzelf niet zo slecht dat er in het onderwijs wat zuiniger met tijd en geld werd omgegaan; het kostenbesef was slecht ontwikkeld. Als gevolg van de doorstroomideologie rustte er een absoluut taboe op efficiencydenken; alles moest voor iedereen altijd mogelijk blijven. Als alle studenten tien jaar kunstgeschiedenis willen studeren, moet de staat dat financieren, betoogden studentbestuurders tot ver in de jaren tachtig. Een poging om het onderwijs systematisch als een economisch goed te beschouwen, werd door Ritzen al in 1983 ondernomen. In *Wat is onderwijs ons waard* liet hij zien dat er in het onderwijs keuzes gemaakt moeten worden, maar ook dat onderwijs gezien kan worden als een investering in economische groei.

Met zijn pleidooi voor een efficiënt onderwijs probeert Ritzen twee problemen op te lossen: de financiële én de *performance*-crisis. Want door zichtbaar te maken wat onderwijs oplevert en te letten op het rendement van schoolloopbanen, versterkt men het draagvlak voor nieuwe investeringen in het onderwijs. In dat opzicht scoort Nederland niet slecht. Het onderwijs staat internationaal goed aangeschreven. In het voorjaar van 1998 kreeg Ritzen een pluim van het Duitse weekblad *Der Spiegel*, dat in een vergelijkend onderzoek constateerde dat het Nederlandse universitair onderwijs zuinig, efficiënt en van topkwaliteit is. Een blijk van waardering die hij in eigen land zelden heeft ontvangen.

Het efficiencydenken in het beleid zou op alle terreinen zichtbaar worden—organisatorisch, maar zeker ook op pedagogisch gebied. Eén van de hoofdlijnen van het organisatorisch beleid werd het streven naar schaalvergroting. Deetman was daar in het MBO en HBO al mee begonnen, maar Ritzen en Wallage versnelden het proces in het begin van de jaren negentig. Het paste ook bij de fusies en overnames die in de zorgsector, het bedrijfsleven en de dienstverlening net zo hard plaatsvonden. Maar fusiedwang viel zowel bij de betrokken scholen als, na aanvankelijke instemming, bij het grote publiek en bij de politiek niet in goede aarde. Wat het basisonderwijs betreft was dat overigens ten onrechte; het ging daar om het afdempen van een jarenlang proces van schaalverkleining.

Excessen ontstaan aan het eind van de jaren negentig, wanneer wethouders scholen van verschillende zuilen in nieuwbouwwijken op één plek 'clusteren', waardoor bijvoorbeeld in Hoofddorp 1200 kinderen in drie scholen naast elkaar zitten. Op het platteland blijven kleine basisscholen echter over het algemeen gewoon bestaan; in de steden worden de scholen een maatje groter. Overal blijven aldus voldoende basisscholen op fiets- of loopafstand over. In het voortgezet onderwijs ligt de zaak anders. Op het platteland is schaalvergroting zeker de redding geweest van zieltogende MAVO's en scholen voor lager beroepsonderwijs. Zonder die operatie waren die onderwijsvormen in veel gebieden weggevaagd. In de steden pakt het beeld somberder uit: kleine scholen met alleen HAVO en VWO of categorale gymnasia zijn duidelijk populairder dan grote brede scholengemeenschappen. Het eerste slachtoffer van die concurrentieslag is er ook al: het Olympus College in Rotterdam, meldde *NRC Handelsblad* op 18 maart 1998, stoot vanwege gebrek aan belangstelling zijn HAVO-VWO-top af, waardoor in een buurt met veel allochtonen de hogere onderwijsvormen zullen ontbreken.

Opmerkelijk is dat de schaalvergroting in het MBO, die qua omvang het ingrijpendst was, nauwelijks kritiek heeft opgeroepen. Op veel plaatsen hebben MBO-scholen monopolieposities gekregen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau noemt dat in de studie *Processen van schaalvergroting in het onderwijs* een slechte zaak. Niet alleen neemt de bereikbaarheid af; voor ouders en leerlingen verdwijnt ook de moge-

lijkheid om op kwalitatieve gronden voor het ene of het andere regionale onderwijscentrum te kiezen (SCP, 1995).

De enige sector die aan schaalvergroting is ontsnapt, is het universitair onderwijs. Er is de afgelopen dertig jaar zelfs sprake van een behoorlijke schaalverdunding. Maastricht is erbij gekomen, de Open Universiteit opende haar brievenbus en Rotterdam, Twente en Tilburg hebben hun aanbod gestaag uitgebreid met hulp van de overheid. Operaties als *Taakverdeling en concentratie* en *Selectieve krimp en groei* hebben wel een aantal opleidingen herverkaveld, maar van een serieuze efficiencyoperatie met betrekking tot het aanbod van het universitair onderwijs is eigenlijk nooit sprake geweest. Misschien dat zo'n voorstel tijdens het tweede paarse kabinet op de agenda komt, omdat bij de VVD te beluisteren valt 'dat dertien universiteiten voor een land als Nederland wel veel zijn' en D66 openlijk praat over samenvoeging van kleine studierichtingen.

De efficiencyverbetering die onder Ritzen in het hoger onderwijs werd doorgevoerd, loopt via de lijn van de studieduurbeperking. Dat werd ook wel tijd. Eigenlijk was de Wet Posthumus uit 1968, de voorloper van de Wet Twee-fasenstructuur Wetenschappelijk Onderwijs, al bedoeld om de eindeloze studieloopbanen in het hoger onderwijs te bekorten. Maar de universiteiten zijn op dat punt steeds met fluwelen handschoenen aangepakt. Steeds weer kwamen er ontsnapingsclausules waardoor er in feite helemaal niets veranderde. De Wet Twee-fasenstructuur stelde de studieduur weliswaar formeel op vier jaar, maar door het beurzenregime bleef nog tot ver in de jaren tachtig ten minste zes jaar studeren mogelijk. Zo werd veel tijd en geld verspild. Academische vrijheid betekent het recht om iedere mogelijke stelling te onderzoeken—niet de vrijheid om eindeloos op staatskosten te studeren. De echte confrontatie over de studieduur, vastgeklonken als die was aan de studiebeurs, durfden Van Kemenade, Pais noch Deetman aan. De sterke universiteitslobby maakte een dergelijke ingreep onmogelijk, waardoor steeds weer kleine tussenstappen nodig waren om studieduur en beurs met elkaar in overeenstemming te brengen.

Ritzen heeft in dat proces hardhandig ingegrepen. Met tempobeurs en prestatiebeurs bewerkstelligde hij een cursusduur die al sinds de jaren zestig in de politiek werd gewenst. Maar zijn beleid ontmoette, ook binnen zijn eigen partij, veel weerstand; het werd voorgesteld

alsof universiteiten zwaar te lijden hadden. Hoe sterk de verdeeldheid in de PvdA over het hoger-onderwijsbeleid is, blijkt uit het boek *Hoog gegrepen* van Jaap Stam. Van Kemenade noemt het daarin schandelijk hoe de universiteiten geprobeerd hebben om de cursusduur te verlenen, In 't Veld daarentegen vindt dat 'het slachten van de universiteiten moet ophouden'. Gevers had als voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam eerder bij de opening van het academisch jaar gesproken van *university bashing*, universiteitje knuppelen, als favoriete bezigheid van onderwijsministers. Ritzen beklagt zich op zijn beurt bij Stam over de onbetrouwbaarheid van de universiteiten om deugdelijke afspraken te maken (Stam, 1995).

Inmiddels blijkt wel dat het aanpakken van de studieduur en het vragen van hogere eigen bijdragen de enige manier vormen om bij een aanhoudend groeiende belangstelling het hoger onderwijs betaalbaar te houden. In het buitenland, dat met dezelfde problemen worstelt, wordt zoals al opgemerkt met enige jaloezie naar de Nederlandse aanpak gekeken. Engeland, dat studieduur en beurs al gekoppeld had, voert nu hogere eigen bijdragen in. In Duitsland, waar zowel verhoging van collegegelden als studieduurbepanking taboe is, is te zien wat er gebeurt als er geen maatregelen worden genomen. De universiteiten zijn overvol; studenten zitten op de trappen en in de gangen; bibliotheken zijn verouderd; computerfaciliteiten ontbreken. Pas onlangs zijn de eerste gedachten ontvouwd over een bekorting van de studieduur, waarbij vooral naar het Engelse model (een driejarige *masteropleiding* plus een tweejarige 'PhD-kop') wordt gekeken.

Onduidelijk is overigens wat het effect van de studieduurbekorting op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zal zijn. Want ook al is voor de lagere inkomensgroepen de verlaging van de basisbeurs consequent gecompenseerd met een hogere aanvullende beurs, de prestatiebeurs maakt de investering in de toekomst toch in hoge mate onzeker. Wie niet afstudeert moet immers achteraf zijn beurs volledig terugbetalen. Die dreiging zou juist groepen waarvoor een studie niet vanzelfsprekend is, kunnen afschrikken. Een systeem dat jaarlijks afrekent in plaats van eenmalig aan het einde van de rit, zoals de Maas-trichtse rector magnificus Job Cohen voorstelde, lijkt daarom uit het oogpunt van toegankelijkheid de voorkeur te verdienen.

Maar het sterkst doet de nieuwe tijd zich gelden bij de verbouwingen van de onderwijsstructuur in de jaren negentig. De doorstroomideologie maakt definitief plaats voor een veel strengere selectie, vermoedelijk onder invloed van het idee dat al dat doorstromen niets heeft opgeleverd. Het tweedekansonderwijs wordt tot op de fundamenten aangetast. Stapelen of omzwervingen door het onderwijsgebouw heeten opeens ‘ondoelmatige leerwegen’ of ‘onrendabele leerroutes’. In verschillende beleidsnota’s wordt gesproken over ‘de juiste leerling op de juiste plaats’, precies zoals de Japanse auto-industrie het *just in time management* voor de onderdelenproductie hanteert.

Onder invloed van ‘de juiste leerling op de juiste plaats’ is in het onderwijsbestel een groot aantal nieuwe barrières ontstaan, in een periode dat sociaal-democratische duo’s het ministerie van Onderwijs leidden. Een kleine greep uit de nieuwe struikelblokken:

- de laatste jaren zijn de toelatingseisen in het voortgezet onderwijs voor alle schooltypen aangescherpt;
- de doorstroming MAVO-HAVO en HAVO-VWO is moeilijker geworden; de doorstroming MBO-HBO staat voortdurend ter discussie;
- leerlingen krijgen voor beroepsonderwijs of MAVO hoogstens vijf jaar de tijd;
- de opvangmogelijkheden voor jongeren zonder diploma in het middelbaar beroepsonderwijs zijn grotendeels afgeschaft.

Daarnaast zijn er financiële prikkels ingevoerd die scholen selectiever maken, of beter gezegd: die scholen dwingen om risico’s met leerlingen te vermijden. Kreeg iemand vroeger misschien al te snel ‘het voordeel van de twijfel’, een zittenblijver of uitvaller kan in de wereld van lumpsumbekostiging wel eens geld gaan kosten. Volgens het rapport *Het zal ons een zorg zijn* van Van Eijndhoven en Vlug van het Rijn IJssel College in Arnhem zijn er regionale opleidingscentra voor middelbaar beroepsonderwijs die daarom doelbewust risicojongeren buiten de deur houden. Vanwege financiële problemen worden bij MBO-colleges de groepen vergroot en wordt het aantal lessen verminderd (Van Eijndhoven en Vlug, 1998). Verbazingwekkend genoeg heeft Ritzen kritiek op die problemen steeds hardnekkig van de hand gewezen. Nee, het viel reuze mee met de problemen op de MBO-colleges en nee, de risicogroepen in het MBO vielen niet tussen

wal en schip. En dat ondanks de groeiende stapel rapporten die het tegendeel bewezen.

Door de grotere selectiviteit in het voortgezet onderwijs en het MBO zou de behoefte aan tweedekansonderwijs kunnen groeien, maar ook het stelsel van volwassenenonderwijs staat in de jaren negentig onder druk. Omdat de inkoop van cursussen is overgedragen aan de gemeenten, zullen deze hun geld vooral besteden aan het inburgeren van allochtonen en aan taallessen, waardoor ook die doorstroommogelijkheid vermindert—of zelfs dreigt te verdwijnen. De enige vorm van voortgezet volwassenenonderwijs die dan nog overblijft, is wat wordt aangeboden door de LOI of andere particuliere instellingen, die uitsluitend de toegangseis hanteren dat het cursusgeld op tijd wordt betaald.

De toename van het aantal barrières en de afname van het aantal mogelijkheden om verkeerde keuzes te herstellen zijn op verschillende plaatsen al gesignaleerd. Zo besteedde de Twaalfde Onderwijs-sociologische Conferentie in november 1997 er uitgebreid aandacht aan. Verder publiceerde de Onderwijsraad vorig jaar een studie en een advies waarin uitdrukkelijk werd gewaarschuwd voor de neveneffecten van de toegenomen selectiedruk in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt volgens de raad dat sinds de jaren tachtig sociaal milieu en etniciteit opnieuw zwaarder zijn gaan wegen. De selectiedruk is toegenomen, zo constateert ook de Onderwijsraad; het aantal mogelijkheden om via tweedekansonderwijs verkeerde keuzes te herstellen, is afgenomen (Onderwijsraad, 1997a, 1997b).

Een deel van de toegenomen selectiviteit in het onderwijs heeft te maken met de vormgeving van de basisvorming. Oorspronkelijk was de invoering daarvan bedoeld om het kennisniveau van de jeugd in het algemeen te verhogen en om het beroepsonderwijs eindelijk bij het voortgezet onderwijs als geheel te betrekken. Ter vervolmaking van de doorstroming moest elke studie- en beroepskeuze worden uitgesteld tot de leeftijd van vijftien jaar. Uitgangspunt van de oorspronkelijke plannen van de WRR in 1986 was dat binnen de basisvorming twee niveaus zouden ontstaan, eventueel aangevuld met een combinatie van beroepsvoorbereiding en basisvorming. Opsteller Kees Schuyt vond die twee niveaus een absolute voorwaarde voor het welslagen van het plan. Maar onder druk van de sterke midden-schoollobby en de onderwijsvakbeweging, die waarschuwden voor

een 'tweedeling in het onderwijs', kwam er toch één enkel niveau.

Het is een voortdurende strijd, met aan de ene kant 'de algemene', de groep politici en beleidsadviseurs die vinden dat alle leerlingen tenminste een bepaald hoeveelheid algemene kennis bijgebracht moet worden, willen ze verder komen in de wereld; en aan de andere kant de 'beroepsvoorbereiders', die van oordeel zijn dat een belangrijk deel van de jongeren meer gediend is met toeleiding naar een eerste baan, waar ze hun vorming en scholing vervolgen. Loopbaanonderzoek geeft ze daarvoor goede argumenten: na een aantal jaren wordt het gevolgde onderwijsniveau minder belangrijk voor de carrièrekansen en is het vooral de werkervaring die telt.

Het begint er ook om andere redenen op te lijken dat de laatste groep het bij het rechte eind heeft en het vasthouden aan één niveau desastreuze gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Om te beginnen is de uitval in het voortgezet onderwijs toegenomen. Daarnaast is de afgelopen jaren de deelname aan ontsnapingsroutes uit het te zware pakket van de basisvorming via het individueel beroepsonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs sterk gegroeid. De deelname aan die twee onderwijsvormen steeg de afgelopen tien jaar met zeventien procent, terwijl in dezelfde periode het totale aantal leerlingen met zeventien procent daalde. De afgelopen vijf jaar, dat wil zeggen sinds de invoering van de basisvorming, vertoont de groei van IVBO en VSO nog eens een kleine versnelling.

Tegelijkertijd tekent zich vanwege de statusgevoeligheid van ouders een verhevigde concurrentiestrijd af tussen 'smalle' scholen die alleen HAVO en VWO aanbieden en brede scholengemeenschappen. De brede scholen proberen de statusbewuste ouders die niet een basisvormingsbrij tot vijftien jaar accepteren, te lokken door al in de brugklas een veelheid van niveaus aan te bieden. Zo worden massaal gymnasiumafdelingen aangevraagd en starten veel brede scholen al in het eerste jaar met een VWO-plus of gymnasiumklas. Verder stoten veel scholen hun beroepsopleidingen weer af; deze worden (soms al vanaf de eerste klas) in een apart gebouw met een eigen lesprogramma geplaatst. Terwijl het beleid meer eenheid en uitstel van beroepskeuze predikt, neemt op school de selectiviteit in het eerste jaar toe.

Netelenbos, duidelijk een exponent van de algemene stroming, bleek die ontwikkeling nauwelijks onder ogen te willen zien. Halsstarrig probeerde zij tijdens haar staatssecretariaat vast te houden aan

de uiteindelijk gekozen opzet van de basisvorming. Pas na veel aandringen van de Tweede Kamer zijn er toetsen voor de afsluiting van de basisvorming op verschillende niveaus gekomen. Eveneens onder druk van de Kamer werd scholen onlangs toegestaan om meer praktische vakken op het lesrooster te zetten.

De noodzaak van inhoudelijke vernieuwing

Alles bijeengenomen is vooral het voortgezet onderwijs, de schakel tussen de basisvorming en de echte beroepsvoorbereiding, de afgelopen jaren onherbergzamer geworden. Doorstromen heeft plaats gemaakt voor selectiviteit. Die ontwikkeling lijkt vooral ten koste te gaan van de kansen van risicogroepen en allochtonen, die nu eenmaal meer tijd nodig hebben om zich een weg te banen door het onderwijssysteem.

Maar de toegenomen selectiviteit bedreigt ook de economische groei. Zowel het Sociaal en Cultureel Planbureau als het Researchcentrum Onderwijs en Arbeidsmarkt voorziet een groot tekort aan hoger opgeleiden. Het ROA verwacht dat er tot 2002 zo'n vijftigduizend doctorandussen en honderdvijftigduizend HBO'ers extra nodig zijn om aan de vraag naar voldoende geschoold personeel te voldoen. Een onderwijsbeleid dat zowel de kansen van jongeren serieus neemt als de economische groei wil bevorderen, zal onnodige drempels in het voortgezet onderwijs zo snel mogelijk moeten slechten. Het efficiencydenken in het onderwijs was noodzakelijk, maar is inmiddels te ver doorgeslagen en heeft te veel kwalijke neveneffecten gesorteerd – zowel wat betreft de doorstroomkansen van leerlingen als wat betreft de financiële positie van scholen.

Tijd dus voor een nieuw onderwijsbeleid, dat een balans weet te vinden tussen selectiviteit en doorstroomkansen. Het antwoord van het eerste paarse kabinet van PvdA, VVD en D66 op de uitdagingen waarvoor het onderwijs de komende decennia staat, was de nota *Een leven lang leren* (1997), een uitvloeisel van het zogeheten Kennisdebat. Dat debat is inhoudelijk gezien mislukt, maar heeft er wel voor gezorgd dat onderwijs een plek in het rijtje van noodzakelijke investeringen heeft veroverd. Vijftien jaar na *Wat is onderwijs ons waard* en acht jaar na zijn aantreden zag Ritzén dat deel van zijn inspanningen eindelijk in klinkende munt beloond. Maar wat de opzet van het on-

derwijs betreft komt het kabinet in de nota niet veel verder dan de even modieuze als vage term 'leren leren'.

Al jaren voordat die kreet in beleidskringen usance werd, was deze in *Het pedagogisch regiem* van Geert de Vries uit 1993 vakkundig afgeserveerd als kletsboek. 'Het onderwijs', schreef De Vries, 'moet jonge mensen op de dynamische levensomstandigheden van de moderne tijd voorbereiden door hen te leren leren. Een interessant argument, dat suggereert dat mensen de laatste dertig jaar (honderd jaar? of tweehonderd jaar?) aan aangeboren leervermogen zouden hebben ingeboet, dit dan in schrille tegenstelling tot de eraan voorafgaande drie miljoen jaren. Het treft dat er voor de laatste decennia empirische gegevens bestaan die uitwijzen dat mensen intelligenter zijn geworden. Wie ziet hoe snel kinderen en jongeren zich tegenwoordig computer-literacy eigen maken, grotendeels buiten het onderwijs om, maakt zich over hun leervermogen weinig zorgen. De preoccupatie met de veranderende en ingewikkelder wordende samenleving is zoals gezegd oud, het is veranderingsvrees, angst voor de steeds opnieuw onbekende gevolgen van de modernisering.' (De Vries, 1993)

Wat het onderwijs wel nodig heeft is een inhoudelijke vernieuwing. De technologische ontwikkelingen lijken soms aan het onderwijs voorbij te gaan. Kinderen leren sneller met een computer omgaan dan hun docenten. Schoolplaten die lieten zien hoe Willem Barentsz overwinterde, hebben plaats gemaakt voor MTV en het jeugdjournaal: een continue stroom van bewegende beelden. Het onderwijs heeft de monopoliepositie op overdracht van 'hogere kennis' allang verloren. Dan helpt het niet om meer computers de school in te dragen, zoals de overheid nu van plan is, maar zal ook het onderwijsprogramma zelf aangepast moeten worden.

Zulke ingrijpende vernieuwingsoperaties van het onderwijsaanbod hebben in het verleden vaker plaatsgevonden, zoals we gezien hebben. De Mammoetwet was in dat opzicht een grote onderhoudsbeurt: het niveau van de vakken werd stevig verhoogd. Maar bij de invoering van de basisvorming en het studiehuis zijn duidelijk kansen blijven liggen. Nieuwe vakken worden maar mondjesmaat toegestaan; qua programma lijkt de bovenbouw van HAVO en VWO nog behoorlijk op de HBS. De inhoud van de vakken verandert wel iets, maar het geheel lijkt toch meer op het vervangen van de stoelen dan op een serieuze verbouwing. Meer techniek in basis- en voortgezet onder-

wijs, meer informatica en vakken als sociologie of communicatiewetenschappen zouden het onderwijs beter toesnijden op de volgende eeuw.

Maar was het in het verleden mogelijk om plompverloren naast een Latijnsche School een HBS neer te poten, een compleet nieuwe schoolsoort met een toekomstgericht profiel is ondenkbaar in een maatschappij waar 99,5 procent van de vijftienjarigen voortgezet onderwijs volgt. Ingrijpende vernieuwingen in het lesprogramma worden ook gedwarsboomd door de lobbycircuits van vakdocenten: om ieder lesuur aardrijkskunde, geschiedenis en filosofie is de afgelopen jaren gevochten. Niet eens uit ideologische motieven, maar simpelweg omdat minder uren aardrijkskunde minder status en werk opleveren. Inhoudelijke vernieuwing zal van een nieuwe minister dan ook veel bestuurlijke lenigheid vragen.

De grootste uitdaging voor het onderwijsbeleid in de toekomst ligt echter in het vinden van een nieuwe manier om de doorstroomideologie en het efficiënte onderwijs met elkaar in evenwicht te brengen. Een of andere vorm van vouchers, trekkingsrechten, of een onderwijsknipkaart kan een oplossing bieden, maar is tot op heden nooit praktisch uitgewerkt. Zo'n kaart vormt een aantrekkelijke oplossing om mensen die vroeg stoppen met doorleren, later de kans te geven hun onderwijscarrière tegen een lage prijs alsnog te vervolgen. Ritzen heeft die optie steevast afgewezen vanwege de onberekenbaarheid van de onderwijsconsumenten: wie wisselt wanneer zijn strippen in en wat zijn die na verloop van tijd nog waard? 'We praten er al sinds 1977 over en ik heb nog nooit een bruikbaar idee gezien. Wie een solide plan heeft, mag morgen langskomen,' zei hij op 18 november 1992 in *de Volkskrant*.

Zo'n uitspraak kan een volgende minister niet op zich laten zitten. Voor het eerst in twintig jaar gaat in 1998 weer een liberaal het ministerie besturen: de VVD'er Hermans. Hoewel in zijn partij de roep om strengere selectie altijd groot is, kan hij beter teruggrijpen op het gedachtegoed van Thorbecke, die met de invoering van de HBS de eerste stap zette om de doorstroming van jongeren naar het hoger onderwijs te bevorderen.

Literatuur

E. van Eijndhoven en F. Vlug, *Het zal ons een zorg zijn. Een onderzoek naar de kansen van risico-leerlingen in de regionale opleidingscentra in Nederland*, Arnhem 1998.

K. Mandemakers, *HBS en Gymnasium*, Amsterdam 1996.

Onderwijsraad, *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, Studies Onderwijsraad, Den Haag 1997a.

Onderwijsraad, *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*. Advies, Den Haag 1997b.

J. Ritzen, *Wat is onderwijs ons waard*, Groningen 1983.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Processen van schaalvergroting in het onderwijs. Een tussenstand*, Rijswijk 1995.

J. Stam, *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten, politiek*, Amsterdam 1995.

Unesco World Education Report 1998, *Teachers and teaching in a changing world*, Parijs 1998.

G. de Vries, *Het pedagogisch regiem. Groei en grenzen van de geschoolde samenleving*, Amsterdam 1993.

B. Willink, *De tweede Gouden Eeuw. Nederland en de Nobelprijzen 1870-1940*, Amsterdam 1998.

De teugels worden langer, maar niet lossler. Over ontwikkelingen in het onderwijsbeleid

Inleiding

Voor de Tweede Wereldoorlog had de sociaal-democratie weinig programmatische interesse voor de bestuurlijke inrichting van ons onderwijs. Dat kwam voor een belangrijk deel door de confessionele machtsvorming en het feit dat de SDAP tot de oorlog buiten het landsbestuur stond. Wel kwam de SDAP, toen in 1917 het akkoord over de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs gesloten werd, met de eis dat er een ministerie van Onderwijs ingesteld moest worden, iets wat aan het einde van de schoolstrijd eenvoudig kon worden ingewilligd. De instelling van een apart ministerie in 1918 betekende niet dat iedereen overtuigd was van het permanente karakter daarvan (Knippenberg en Van der Ham, 1994). Toen al bestond de angst dat Onderwijs een *spending department* zou worden.

Zelfs de oudste gangmakers voor een nationaal beleid van onderwijsvernieuwing, zoals de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, oordeelden niet onverdeeld gunstig over de 'wedergeboorte' van het departement Onderwijs.¹ In een Nutspublicatie *De toekomst van ons volksonderwijs* uit 1923 schreven de sociaal-democraat Gerhard en de vrijzinnig-liberaal Kohnstamm (een paarse coalitie avant la lettre): 'De instelling van een eigen Departement van Onderwijs is ongetwijfeld toe te juichen, maar ze heeft toch ook een schaduwzijde medegebracht in een veel sterker ambtelijke en departementale inmenging in onderwijszaken. Daartegenover weliswaar mag ook niet voorbij gezien worden dat bij een al te grooten invloed der ouders het gevaar van ondeskundige en partijdige invloeden niet altijd denkbeeldig is.' Ziedaar het krachtenveld waarin het onderwijs nog steeds gevangen zit: de onderwijsvernieuwers die zich opwerpen als deskundigen, de staat die zich vooral langs de ambtelijke weg in het onderwijs mengt en de ouders of hun vertegenwoordigers die een specifiek deelbelang vertegenwoordigen.

In dit artikel wil ik eerst beschrijven hoe dit krachtenveld zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld en de uitkomsten van het onderwijsbeleid heeft bepaald. In de tweede plaats ga ik na in welke mate de bestuurlijke vernieuwing van de laatste jaren wezenlijke veranderingen heeft bewerkstelligd.

De onderwijsverzuiling en haar gevolgen

Het Nederlandse onderwijsbestel heeft zich ontwikkeld van een vrijwel volledig staatsmonopolie met seculiere trekken aan het begin van de negentiende eeuw tot een overwegend geprivatiseerd stelsel met een sterk godsdienstig karakter aan het begin van de twintigste eeuw. Die ontwikkeling is vooral bepaald door de strijd tussen actoren die streefden naar een geprononceerde staat met het oog op een beschaafde maatschappij (liberalen en socialisten), tegenover actoren die streefden naar een verzorgde samenleving naast een faciliterende staat (confessionelen).

Deze schoolstrijd vulde in de loop van de negentiende eeuw het onderwijsveld met talloze verzuilde organisaties die elk probeerden het onderwijsbeleid te beïnvloeden. Dit complexe netwerk van organisaties kreeg na de pacificatie in 1917 een officieel karakter en leidde tot de typische verwevenheid van publiek en privaat die het bestel tot de dag van vandaag kenmerkt. Deze organisatorische verzuiling heeft drie belangrijke gevolgen gehad: privatisering, centralisering en corporatieve politiek (Van Wieringen, 1996).

De onderwijsverzuiling betekende in de eerste plaats een sterke privatisering. In de periode na 1920 draaide de oorspronkelijke verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs radicaal om. Het bijzonder onderwijs veroverde een marktaandeel van rond de zeventig procent, dat in de eerste naoorlogse jaren decennia nog opliep tot drieënzeventig procent. Daarna bleef het zweven rond achtenzestig procent. De radicale omslag na 1920 laat zich gemakkelijk verklaren: er was een volledige gelijkstelling ontstaan. Maar dat ligt anders voor het constant blijven van het marktaandeel van het bijzonder onderwijs na 1960 en vooral na 1970. Deze periode werd gekenmerkt door een scherpe daling in de geboortecijfers. Met die daling nam de strijd om leerlingen tussen scholen toe. Dit was de periode van ontkerkelijking en ontzuiling, hoewel dit nauwelijks in de cijfers zichtbaar wordt. Dat

is des te opmerkelijker omdat de herkomst van leerlingen op bijzondere scholen niet langer aansloot bij kerkelijke gezindte en de religieus gemotiveerde keus voor confessionele scholen afnam. Deze paradox van afname van alledaagse verzuimdheid en voortbestaan van organisatorische verzuimdheid is door sociaal-democratische auteurs (Boef-van der Meulen en Van Kemenade, 1986) vooral toegeschreven aan de gegroeide institutionele verhoudingen in het onderwijs: wet- en regelgeving en invloed van verzuilde organisaties op bijvoorbeeld scholenplanning zouden in het voordeel van het bijzonder onderwijs werken. Ik zal verderop in deze bijdrage op de tekortkomingen van deze verklaring ingaan.

Een tweede gevolg van de verzuiling is de sterke centralisering en ook detaillering van de wetgeving. Deze tendensen zijn vooral op financieel gebied duidelijk zichtbaar. Vanwege de gelijkstelling moesten er regels vastgesteld worden die op de centimeter nauwkeurig voorschreven wat vergoed kon worden. Centralisering had ook te maken met het feit dat de confessionele partijen de gemeenten op onderwijsgebied geen beleidsbepalende rol wilden toekennen. Omdat gemeenten ook bestuurder waren van het openbaar onderwijs, stonden zij volgens de confessionelen te weinig boven de partijen. Zij werden daarom slechts als doorgeefluik van de centrale overheid getolereerd.

Niet alles kan op het conto van de confessionele machtsvorming worden geschreven. De opbouw van de verzorgingsstaat zorgde voor een algemene afkalving van de gemeentelijke autonomie en een toenemende centralisering. Daar waar gemeenten het initiatief namen voor nieuw beleid, zoals bij de volwasseneneducatie en achterstandsbestrijding, werd dat initiatief al gauw in centrale regels ingekaderd. En ook het landelijke vernieuwingsbeleid uit de jaren zeventig dat vooral onder de sociaal-democraat Van Kemenade gestalte kreeg, leidde tot een versterking van de centraliserende tendensen. Met de centralisering groeide het ministerie: van tweeëntachtig ambtenaren in 1919 tot bijna drieduizend in 1985 (Knippenberg en Van der Ham, 1994).

Het derde gevolg van de verzuiling was de sterke neiging tot corporatieve politiek. Het meest pregnant komt dat naar voren in de toegang tot het beleid. Ons land kent een uitgebreid netwerk van corporatieve structuren zoals overlegorganen, innovatieteams, proces-

managers en adviescommissies. Vooral op gebieden als voorzieningenplanning, onderwijsvernieuwing en arbeidsvoorwaarden is een sterke verwevenheid van staat en onderwijsorganisaties ontstaan. De overheid neemt daarin nog wel het initiatief, maar legt tegelijkertijd de verantwoordelijkheid voor de beleidsbepaling en zeker ook de uitvoering bij belangengroepen. Dit advies- en overlegwezen is door Tromp, naar analogie van het militair-industrieel complex, wel eens getypeerd als het 'educatief-politiek complex' (Tromp, 1993). Participanten in dit complex zijn niet elkaars critici en controleurs, maar bezigen dezelfde taal, monopoliseren het debat over onderwijspolitiek en sluiten daarbij diegenen uit die feitelijk onderwijs geven. Corporatisme heeft niet alleen gevolgen voor toegang en uitsluiting gehad, maar ook voor de inhoud van het beleid. Besturen, scholen en andere educatieve instellingen kregen tot voor kort geld op basis van voorschriften vooraf en niet op resultaten achteraf. Over de voorschriften vooraf werd druk onderhandeld, maar over de resultaten achteraf gezwegen. Daardoor was overheidsbeleid lange tijd, zoals Van Doorn het uitdrukt, niet veel anders dan een combinatie van betalen en zwijgen (Van Doorn, 1984).

Maakbaarheid en bestuurbaarheid

In de tweede helft van de jaren zestig en de jaren zeventig stond de politiek sterk in het teken van de maakbare samenleving. Er moest gebouwd worden aan een *great society*, waarin het leven voor iedere burger goed was, of zoals Den Uyl het noemde, aan een maatschappij waarin macht, kennis en inkomen rechtvaardig verdeeld waren. Ambitieuze overheidsprogramma's op terreinen als onderwijs en welzijn, woningbouw en werkgelegenheid waren het gevolg. Zij waren in het bijzonder gericht op de kansarmen in de samenleving. Ongekend omvangrijk waren de onderwijshervormingen die overal ter wereld werden voorgesteld en waarin internationale organisaties als de OESO een prominente rol speelden. Nooit tevoren ondersteunde en legitimeerde wetenschappelijk onderzoek in zo'n grote mate beleidsprogramma's. Centraal in deze legitimatie stond de alom geconstateerde kansenongelijkheid en noodzaak tot verbetering van onderwijskansen van in het bijzonder arbeiderskinderen. Wie nu de bekende nota's en rapporten uit die tijd herleest, zoals het Coleman-Report uit de vs

(1966), het Plowden-Report uit Engeland (1967) en het Talentenproject (1968) uit Nederland, staat niet alleen verbaasd over de grote mate van consensus tussen deskundigen over de oorzaken van kansengelijkheid, maar ook over het optimisme ten aanzien van de veranderbaarheid van de maatschappij. Het onderwijs kreeg een sleutel-macht toebedeeld in het 'optillen van de onderkant van de samenleving' en de overheid werd de centrale instantie die dit moest bewerkstelligen.

In deze periode werd in de eerste plaats de structuur van het ministerie aangepast aan wat men een 'constructief' onderwijsbeleid ging noemen. Voor die tijd had men slechts op de winkel gepast en een distributief beleid gevoerd. Zelfs terreinen die jarenlang aan de professionals zelf overgelaten waren, zoals wetenschap, kregen nu, mede door internationale druk van de OESO, een aparte plaats binnen het departement. Ook voor de verkoop van het beleid werd een nieuwe koers ingeslagen. Zo was de bekende mannetjesmaker Ben Korsten in de jaren zestig enige tijd aan het ministerie verbonden, tot hij vanwege zijn gebruik van verdoovende middelen uit zijn functie ontheven werd. Inhoudelijk moest er het nodige veranderen. Was het ministerie tot dan toe vooral bevolkt geweest met juristen en andere regelmakers, nu moesten er andere mensen aangetrokken worden: de onderwijsdeskundigen. Zo pleitte de pvdA bij de onderwijsbegroting van 1966 voor het instellen van een aparte onderwijskundige afdeling. Het departement was namelijk in de ogen van de pvdA in de onderhandelingen geen partij tegenover de verzuilde pedagogische centra.

In de tweede plaats werd het overleg met het onderwijsveld verder geformaliseerd. In 1972 werd onder minister Van Veen het zogenaamde Centraal Contact Orgaan voor Onderwijsoverleg (CCOO) geïnstalleerd. In dit orgaan overlegde de minister met vertegenwoordigers van de vier overkoepelende onderwijsorganisaties die uit de strijd over de Mammoetwet waren ontstaan (Leune, 1976). Aanvankelijk probeerden ook de vakbonden in dit corporatistische orgaan een plaats te krijgen. Dat zou pas in 1985 gebeuren. Met het CCOO kregen de koepelorganisaties een belangrijke stem in het onderwijsbeleid. Voor de minister was dit voordelig, omdat het beleid een vroegtijdige legitimatie kreeg en verzet in de uitvoeringsfase werd geminimaliseerd. Voor het parlement betekende dit echter een voortijdige uitschakeling.

In de derde plaats groeide in deze constructieve periode een omvangrijk stelsel van ondersteunende instellingen. Geheel volgens het idee dat het onderwijs kon worden veranderd door rationele planning en wetenschappelijke ontwikkeling van nieuwe producten en handelwijzen, werd dat stelsel langzamerhand gestructureerd in onderzoek, ontwikkeling en toepassing. De Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (opgericht in 1965) stond voor het onderzoek, het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (opgericht in 1968) en de Stichting Organisatie Leerplanontwikkeling (opgericht in 1975) voor de ontwikkelingsactiviteiten, en de Pedagogische Centra en de begeleidingsdiensten voor toepassing en verspreiding van de nieuwste inzichten. Deze structuur die tussen de scholen en het beleid in schoof, maakte een geweldige expansie door. Zo nam in de periode van 1970 tot 1980 het aantal onderwijsbegeleidingsdiensten toe van 15 naar 61. Het personeelsbestand ervan werd in dezelfde periode bijna tien keer zo groot en groeide van 350 naar 3012 personen (Lagerweij en Haak, 1996). Daarnaast kwam er onder de sociaal-democratische minister Van Kemenade een nieuw fenomeen bij: de zogenaamde innovatiecommissies, die op deelterreinen de onderwijsvernieuwingen moesten stimuleren door middel van experimenten en uitwisseling van informatie. Dit verschijnsel werd later, in de jaren tachtig en negentig, aangepast aan de tijdgeest: innovatiecommissies werden stuurgroepen en managementteams. De bemensing bleef echter in de oude corporatistische stijl verlopen.

Hoogtepunt van de maakbaarheidsgedachte was het bewind van Van Kemenade. Met zeer duidelijke ideeën over onderwijsvernieuwing was hij de verpersoonlijking van constructief onderwijsbeleid. Na een zwakke en mislukte poging in zijn beroemdste nota *Contouren van een toekomstig onderwijsbeleid* om op onderwijsterrein de oude sociaal-democratische decentralisatiewens uit te voeren, werkte hij vanuit de centrale overheid aan een totaalvisie voor het Nederlandse onderwijs. Met deze aanpak bracht hij zowel binnen als buiten het onderwijs een flinke cultuurschok teweeg. Vertegenwoordigers van het confessionele establishment binnen het departement werden in de loop der tijd vervangen door ambtenaren van de nieuwe stempel: meer linkse onderwijskundigen. In het georganiseerde onderwijsveld botste Van Kemenade nog het hardst met het keurige bolwerk van leraren (het NGL). Uiteindelijk struikelde hij over de confessionele

koepels.² Zijn bewind, dat een hele stroom aan nota's in gang zette, stuitte ook op andere grenzen: het onvermogen van de overheid om belangrijke maatschappelijke problemen aan te pakken.

De toegenomen complexiteit van de samenleving dwong de overheid tot steeds verdere differentiëring van het beleid en accumulatie van wetten.³ Het onderwijsbeleid levert daar een aantal treffende voorbeelden van: de studiefinanciering en de verschillende risicogroepen waarvoor steeds nieuwe beleidsclassificaties ontworpen moesten worden (arbeiderskinderen, meisjes en vrouwen, culturele minderheden, groepen in het speciaal onderwijs). Dit fenomeen van beleidsaccumulatie en beleidsfragmentatie deed de overheidsmachine steeds meer doldraaien.

Eind jaren zeventig werd duidelijk dat het hoogtij van de verzorgingsstaat ten einde liep. Veel regeringen in West-Europa begonnen met de afschaffing van het Keynesiaanse beleid van vraagstimulering en kozen voor een meer monetaristische en aanbodgerichte benadering. Met de afbraak van het klassieke Keynesiaanse model werd tegelijkertijd de terugkeer van het liberale gedachtegoed ingeluid. Sommige beschouwers zien de jaren tachtig dan ook als het begin van een neoliberale revolutie (bijvoorbeeld De Beus, 1989). Op onderwijsgebied deed zich een 'vertrouwenscrisis' of 'legitimatiecrisis' voor (De Vijlder, 1996). De noodzaak tot ombouw van de verzorgingsstaat, het terugdringen van de overheidsuitgaven en de druk tot efficiëntieverhoging vertaalden zich in een andere besturingsfilosofie. Internationaal gezien was er volgens sommigen in het midden van de jaren tachtig sprake van waterscheiding in het denken over de besturing van het onderwijs en de scholen (Boyd, 1992).

In die tijd verschenen vooral in de Angelsaksische landen meer economisch georiënteerde managementtheorieën in het onderwijs. In het Nederlandse overheidsbeleid was dat ook het geval. Daardoor veranderde het taalgebruik. Terwijl men in de jaren zestig en zeventig sprak over het bevorderen van gelijkheid van kansen van leerlingen, kwam in de jaren tachtig de nadruk te liggen op het verbeteren van de prestaties van leerlingen. Waar men vroeger verwachtingen had op het niveau van leerlingen, verwachtte men nu prestaties van scholen. Ouders eisten meer keuzevrijheid en zeggenschap. In de Tweede Kamer groeide de consensus over deregulering en autonomievergroting.

Het was echter pas in 1988 dat minister Deetman met een afgeron-

de bestuursfilosofie kwam over de autonome school, die destijds breed onderschreven werd. Daarop volgde een periode van nota's en adviezen, waarin duidelijk werd dat de verschillende beleidsactoren uiteenlopende ideeën hadden over de autonome school en dat nog veel vragen onopgelost bleven. Er kwamen ook de eerste waarschuwingen tegen een te vergaande autonomie (Leune, 1994). De wens van de overheid om zich minder gedetailleerd met het onderwijsbeleid bezig te houden, minder te reguleren en meer verantwoordelijkheden over te dragen aan het onderwijsveld, sloot aan bij het beleid in andere sectoren en paste goed bij de tijdgeest. In de praktijk was vaak sprake van een negatieve besturingsfilosofie: men wist wel waar men van af wilde, maar niet waar men naartoe ging. Zo drong zich het beeld op van een overheid die minder wilde regelen en minder geld wilde uitgeven. Bij de actoren die baat konden hebben bij een vergrote autonomie nam door de onduidelijkheid en de risico's de angst voor autonomievergroting dan ook toe. Dit had tot gevolg dat zij op de rem gingen staan en garanties vroegen die gecompliceerde compromissen opleverden. Een van de laatste stappen in dit proces was het zogenaamde Schevenings Beraad van 1993. Daar werd geheel volgens de oude corporatistische tradities een akkoord bereikt tussen ministerie en koepelorganisaties over wat nu de 'bestuurlijke vernieuwing' van het onderwijs heet.

Het gedachtegoed van het onderwijsestablishment aan het einde van de jaren tachtig

Op veel plaatsen in de wereld werd in de jaren tachtig en negentig het bestuurlijke establishment flink onder druk gezet om te veranderen (De Vijlder, 1996). Was dit in Nederland ook het geval? In het midden van de jaren tachtig is in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en (toen nog) West-Duitsland onderzoek gedaan onder het onderwijsestablishment naar de belangrijkste thema's die het openbare debat over onderwijs bepaalden. In Nederland is dit onderzoek herhaald in 1990 (Karsten, Groot en Ruiz, 1995). In ons land bleek het debat nog steeds bepaald door de verzuiling. Aan het onderzoek deden 644 'spraakmakende leden' van 42 organisaties mee, waaronder organisaties van schoolleiders, schoolbesturen, leraren, ouders, politieke partijen en onderwijsjournalisten. Zij gaven hun mening, die niet

noodzakelijkerwijs de officiële opvattingen van de organisaties weer spiegelden, over ongeveer honderd stellingen (bijvoorbeeld 'eigen moslim- en hindoescholen dragen bij aan de emancipatie van allochtonen binnen de Nederlandse samenleving' en 'beginnende leerkrachten moeten de eerste twee jaar worden begeleid door een ervaren collega').

Twee belangrijke internationale thema's bleken in Nederland nauwelijks of geen rol te spelen. Het eerste thema betrof de vraag of vergroting van de marktwerking in het onderwijs wenselijk was, bijvoorbeeld door een hogere ouderbijdrage, meer concurrentie tussen scholen of meer steun voor het private onderwijs. Terwijl in de drie andere onderzochte landen zich rond deze vraag een heel debat ontspon, was men in Nederland nauwelijks geïnteresseerd. Een mogelijke verklaring hiervoor kan liggen in het feit dat in ons land, zeker in vergelijking met het buitenland, altijd een grote mate van keuzevrijheid heeft bestaan. Toch is het verbazingwekkend dat de discussie over bijvoorbeeld voorstellen voor vouchers en privatisering hier nooit is aangeslagen (Van Wieringen, 1997).

Het tweede thema dat in de andere drie landen, maar niet in Nederland, een rol speelde, was de vraag of het onderwijs meer aandacht moest besteden aan (traditionele) waarden en normen. Hierbij ging het om onderwerpen als seksuele voorlichting, vredesopvoeding en discipline. Hoewel na 1990 over enkele van die kwesties, zoals de pedagogische taak van de school, wel een debat gestart is, kunnen we over het algemeen vaststellen dat door de vrijheid van onderwijs in Nederland nooit krachtige pressiegroepen opgestaan zijn om meer traditionele waarden in het onderwijs te bepleiten. Dat is in de andere drie landen wel het geval geweest. Voor Thatcher was het een van de redenen om een duidelijk omschreven nationaal curriculum in te stellen.

Wat in Nederland aan het begin van de jaren negentig wel een rol speelde, waren opvattingen die aansloten bij de beweging 'Back to basics'. Hierin werd gepleit voor een sterkere nadruk op de zogenaamde kernvakken als taal en rekenen. Desalniettemin werd dit thema in 1990 nog overvleugeld door pleidooien voor verbreding van de onderwijsdoelen. Zo was slechts 26 procent van onze opinieleiders het eens met de stelling dat kennisgerichte doelen belangrijker zijn dan de ontwikkeling van sociale vaardigheden. Men was over het

algemeen meer voor een breed vormingsaanbod en deze verbreding werd vooral bepleit als remedie tegen kansenongelijkheid. Kansenongelijkheid in het onderwijs, zo bleek ook uit het onderzoek, zat onze spraakmakers meer dwars dan de ondervraagden in de andere drie landen. Daarentegen was het opvallend dat in Nederland niet de beschuldigende vinger naar de leraren werd gericht. Uit de gegevens van het onderzoek komt naar voren dat de houding tegenover leerkrachten in Nederland beduidend positiever was dan in het buitenland.

Nadere analyse van Nederlandse gegevens leerde dat de verzuiling nog steeds een belangrijke scheidslijn in het Nederlandse onderwijs was. Bij drie belangrijke thema's (vrijheid van onderwijs, kwaliteitszorg en autonomie) conformeerde men zich sterk aan standpunten van de verzuilde groepen. Wanneer de organisaties naar belangen ingedeeld werden, viel op dat schoolbestuurders minder invloed van 'buitenstaanders' op prijs stelden dan vakorganisaties van leraren. Ten slotte bleek dat, wanneer een onderscheid werd gemaakt tussen politieke partijen en niet-politieke organisaties, de politieke partijen nog steeds een sterk geloof hadden in de maakbaarheid of veranderbaarheid van het onderwijs door middel van overheidsingrijpen.

Wanneer naar de antwoorden van de spraakmakende elite als geheel op afzonderlijke stellingen wordt gekeken, vallen drie actuele kwesties op. Zo waren er grote meningsverschillen over de stelling dat er in het onderwijs langzamerhand te weinig aandacht is voor gewone leerlingen en te veel voor probleemleerlingen (veertig procent is het eens, twaalf procent is neutraal en achtenveertig procent het oneens). Over schaalvergroting liepen de meningen ook uiteen: bijna veertig procent achtte schaalvergroting nodig voor een verbetering van de kwaliteit, terwijl vijfenveertig procent de tegenovergestelde mening was toegedaan. Ondanks zo'n sterke weerzin in 1990 onder de spraakmakende gemeenschap is het beleid van schaalvergroting sinds die tijd in vrijwel alle sectoren doorgevoerd. Verder is opvallend dat een meerderheid (eenenzestig procent) niets moest hebben van concurrentie tussen scholen op basis van gepubliceerde leerlingresultaten, maar een even grote meerderheid wel van mening was dat concurrentie kan leiden tot kwaliteitsverbetering. Ten slotte was er bij een groot aantal kwesties een keurige links (PvdA, FNV, ABOP) tegenover rechts (VVD, NGL) verdeling. Dat was bijvoorbeeld het geval bij

inhoudelijke zaken als de betekenis van intercultureel onderwijs (links voor), maar ook bij de stelling dat het onderwijs verbeterd (rechts oneens) zou zijn en dat concurrentie tussen scholen leidt tot kwaliteitsverbetering (rechts eens).

Een neoliberale revolutie?

De internationale recessie aan het begin van de jaren tachtig, de moderne onoverzichtelijkheid (de ongekenke samenleving) en ook de geïndividualiseerde maatschappij hebben in de geïndustrialiseerde wereld geleid tot heroverweging en vernieuwing van het politieke bestuur. In steeds meer landen maakte de centrale overheid een terugtrekkende beweging en zocht zij naar een nieuw evenwicht in de verhouding tussen de collectieve sector en de marktsector. De ideologie van de markt verdrong de gedachte van rationele planning en centrale overheidssturing.

Deze neoliberale revolutie werd oorspronkelijk aangevoerd door 'nieuwrechtse' regeringen in de Angelsaksische wereld (Thatcher, Reagan), maar werd later overgenomen door regeringen van geheel andere signatuur. In Nederland vond het neoliberale gedachtegoed navolging bij de centrum-rechtse regeringen-Lubbers. De filosofie van 'minder overheid, meer markt' kreeg in Nederland vooral gestalte in zes 'grote' operaties: heroverweging van rijksuitgaven en -taken, deregulering, decentralisatie, privatisering, reductie van overheidspersoneel en reorganisatie van rijksdienst. Het neoliberale denken breidde zich in het midden van de jaren tachtig langzamerhand uit naar de onderwijssector. In de meeste landen kwam het neoliberale project vooral neer op een bestuurlijke reorganisatie van het publieke onderwijsbestel, met name in de Angelsaksische wereld, waar het publieke onderwijs bijna een monopoliepositie inneemt. Centraal stonden de wensen tot reductie van de overheidsbureaucratie, vergroting van de autonomie van scholen en meer zelfregulering. In veel gevallen werd in het kielzog van deze plannen voor bestuurlijke veranderingen gepleit voor meer betrokkenheid van de ouders (vooral bij de schoolkeuze) en meer concurrentie tussen en diversificatie van scholen. Op die manier hoopte men een 'quasi-markt' te scheppen. Dit begrip houdt de erkenning in dat de overheid de verantwoordelijkheid voor een voldoende en hoogwaardig aanbod houdt en dat daarom een volledig 'vrije markt' niet wenselijk is.

Hoewel de neoliberale retoriek in het algemeen suggereerde dat een sterke overheidsinterventie averechtse effecten oproept, is opvallend dat deze gedachte niet in de onderwijssector werd nagevolgd. Het oproepen van een sfeer van crisis, bijvoorbeeld door te waarschuwen voor de dalende onderwijskwaliteit en het gebrek aan discipline, en het benadrukken van de internationale concurrentie (informatiemaatschappij, kenniseconomie) in de belangrijkste beleidsnota's (zoals *A Nation at Risk*), verdroegen zich immers moeilijk met non-interventie. Daarom zocht de neoliberale staat in plaats van controle op de input, zoals in de verzorgingsmaatschappij het geval was, naar vormen van overheidsinterventie op het punt van de output. De 'gezwollen' bureaucratie moest daarom vervangen worden door een 'evaluerende' staat ('We monitoren ons suf', zoals staatssecretaris Netelenbos eens verzuchtte).

Ook in Nederland streeft men sinds het midden van de jaren tachtig (aanvankelijk ingezet door de christen-democraat Deetman en later uitsluitend door sociaal-democratische bewindslieden) naar drie belangrijke bestuurlijke veranderingen, te weten: a. sturing op een hoger systeemniveau; b. sturing door meer activering van de omgeving van de school (consumenten en afnemers); c. sturing met meer nadruk op resultaten achteraf (Van Wieringen, 1996).

De eerste verandering heeft de afgelopen jaren geresulteerd in een proces van schaalvergroting in vrijwel alle sectoren van het onderwijs, niet alleen van instellingen, maar ook van besturen. In sommige sectoren heeft dit proces stormen van protest opgeroepen (primair onderwijs), in andere grote twijfel gezaaid (secundair onderwijs) en in weer andere leidde het tot mega-instellingen die nog hun draai moeten vinden (beroepsonderwijs). Duidelijk is dat men in alle sectoren nog bezig is een juiste balans te vinden tussen het centrale en decentrale niveau binnen de instellingen. Daarbij gaat het niet alleen om technische zaken als coördinatie, maar ook om zaken als het welbevinden van leerlingen en leraren binnen de organisatie.

De bestuurlijke schaalvergroting bleef lange tijd achter en heeft daardoor het ontstaan gestimuleerd van een ongrijpbare tussenlaag van bestuursbureaus en onderwijskantoren, die de besturen en scholen moeten ondersteunen in hun administratieve en bestuurlijke taken (Boef-van der Meulen, Schüssler en Karsten, 1993; Karsten en Verbeek, 1995). Het ontstaan van dit 'schemergebied' tussen de centrale

overheid en de scholen heeft de vraag opgeroepen of de autonomie voor instellingen wel is toegenomen. Rond de scholen is namelijk een dermate complex beleidsveld ontstaan, dat scholen vaak niet meer zonder hulp van buitenaf beslissingen kunnen en durven nemen. Dat levert de paradoxale situatie op dat de sturingspretenties van de centrale overheid weliswaar teruggeschroefd worden, maar dat het zelfsturend vermogen van de instellingen niet wezenlijk toeneemt.

Bij de tweede en derde verandering is de achterliggende gedachte dat de kwaliteit van de ‘dienstverlening’ of het ‘product’ wordt bepaald door klanten of afnemers. Door hen te activeren zouden scholen ertoe gebracht worden om aan kwaliteitsverbetering te werken. De groep van klanten of afnemers verschilt per onderwijssector: zo wordt in het hoger en beroepsonderwijs gedacht aan een sterkere stem vanuit het bedrijfsleven en in het primair en voortgezet onderwijs aan ouders en leerlingen. Door kwaliteit eenzijdig te relateren aan de wensen van de klanten treedt een simplificatie op. De onderlinge verhouding tussen economische, sociale, culturele en andere maatschappelijke verlangens in de inrichting van het onderwijs is immers complex. Wat moeten mensen leren? Waar en hoe gebeurt dat? Wie wel en wie niet? Dit zijn vragen over het onderwijs die geen simpel antwoord kennen. Ook is er geen eenduidige relatie tussen instellingen en personen of bedrijven. Welke belangen moeten we bij de economische functie van het onderwijs laten prevaleren? Bedrijven die nu domineren hebben niet vanzelfsprekend een goed inzicht in de gewenste kwalificaties straks. En hebben ouders met verschillende achtergronden eenduidige en naar het onderwijsaanbod vertaaltbare wensen?

Het neoliberale project heeft internationaal gezien bijgedragen aan de herziening van de beleidsstructuur. Dat geldt ook voor Nederland. Het is echter de vraag of het project datgene bewerkstelligt wat het beoogt. Voor de beantwoording van die vraag zal ik tot slot van mijn betoog vier kernpunten uit dat project nader bezien. Deze zijn autonomievergroting, keuzevrijheid, privatisering en kwaliteitszorg.

Autonomie

Een van de belangrijkste kernpunten is het beleid van deregulering en autonomievergroting. Het algemene dereguleringsbeleid was oorspronkelijk economisch geïnspireerd; het ging daarbij om het vermin-

deren van rechtsvoorschriften die ingrijpen in marktprocessen. Langzamerhand is het begrip deregulering opgerekt en het omvat nu ook het afschaffen van regels die als belastend worden ervaren of waarvan de zin onduidelijk is geworden. In het onderwijs is deregulering een vermindering van de vrijheidsbeperkende regels voor de bevoegde gezagsorganen gaan betekenen. Deze vermindering kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het schrappen van regels over de besteding van middelen, zoals in de lumpsumfinanciering, maar ook door veruiming van keuzes, zoals de mogelijkheid om de duur van een lesuur terug te brengen van vijftig naar vijfenveertig minuten. In Nederland is deregulering gekoppeld aan het al oudere principe van de autonome school, dat uit de confessionele hoek komt.

Het streven naar autonomievergroting berust op twee veronderstellingen. In de eerste plaats gaat men uit van de gedachte dat scholen als professionele organisaties het beste in staat zijn een eigen beleid te voeren en daarover verantwoording af te leggen. Sterker nog, men veronderstelt dat autonome scholen in belangrijke opzichten, in het bijzonder wat de leerlingprestaties betreft, beter functioneren dan de huidige, minder autonome scholen. Hoewel er op het ogenblik weinig harde gegevens voorhanden zijn die dit ondersteunen, is de kerngedachte dat er een relatie bestaat tussen de organisatorische inrichting en de productiviteit. Daar kan men grote twijfels bij hebben. In het gunstigste geval kan autonomievergroting invloed hebben op de besluitvorming, evaluatie en supervisie binnen scholen en misschien ook indirect op de sociale verhoudingen en de verdeling van het werk. Cruciale elementen, zoals de inhoud van het onderwijs en de manier van lesgeven, worden niet automatisch door deze veranderingen beïnvloed.

De tweede veronderstelling met betrekking tot de (relatief) autonome school is dat schoolbesturen en scholen vrij zijn in de keuze van hun organisatiestructuur, met andere woorden, dat zij in staat zijn zich effectief te organiseren. Verschillende organisatiestudies plaatsen de nodige kanttekeningen bij deze veronderstelling. Het blijkt dat de vrijheid in organisatorische vormgeving in belangrijke mate ingeperkt wordt door externe ontwikkelingen. Enkele zijn reeds genoemd, zoals de schaalvergroting en het ontstaan van een bestuurlijke middenlaag. Deze middenlaag zorgt nog voor verdere complicaties door de verschillende decentralisatiemaatregelen die in de tweede helft van de

jaren negentig onder het eerste paarse kabinet tot stand gekomen zijn. Anders dan op winst gerichte organisaties, die zich voortdurend in technologische zin moeten vernieuwen, worden scholen veeleer beloond met financiële middelen en legitimatie voor die veranderingen die in overeenstemming zijn met wensen en ideeën die in de externe omgeving gewaardeerd worden. Daardoor ontstaat een ontkoppeling tussen de organisatierituelen aan de top van de instellingen en de feitelijke leerprocessen in de klas. Zo kunnen we de laatste jaren de opkomst waarnemen van een toplaag van onderwijsmanagers die de taal van moderne managementgoeroes uitstekend beheersen, maar net als de oude bestuurders de interne processen weten af te schermen. De leraren voor de klas hebben over het algemeen weinig weet van wat zich in die toplaag afspeelt en ervaren, vooral bij fusies, een enorme informatiekloof en vaak ook onvrede (zie Van de Venne, Bosma en Vermeulen, 1995; Vermeulen en Visser, 1992).

Kijken we wat het dereguleringsbeleid per saldo heeft opgeleverd dan ontstaat per onderwijssector een zeer gedifferentieerd beeld. De bestuurlijke hervorming heeft zowel autonomievergroten als autonomieverkleinende gevolgen voor scholen gehad. Er is op financieel, materieel en personeelsmatig terrein meer ruimte ontstaan, die vooral door de bovengenoemde managementlaag ingevuld wordt. Op onderwijskundig terrein is echter een verkleining van de autonomie opgetreden, zeker waar het om wezenlijke zaken gaat. Daar waar wel ruimte ontstaan is, zoals in roostering, groepsgrootte en keuzevakken, zien we dat deze vooral benut wordt voor extensivering en bezuinigingen. Uit onderzoek naar de lumpsumfinanciering in het middelbaar beroepsonderwijs blijkt bijvoorbeeld dat de instellingen die slecht uitkomen met de landelijke vergoedingen, proberen te besparen op de kosten per leerling door het verminderen van onderwijs aan groepen, klassenvergroting en het verzwaren van huiswerklast (Karsten, Meijer en Vermeulen, 1997).

Keuzevrijheid

De traditionele religieuze en ideologische verscheidenheid heeft in belangrijke mate de organisatie en inrichting van het Nederlandse onderwijsbestel bepaald. Dit komt vooral tot uitdrukking in de grote diversiteit aan scholen op religieuze en pedagogische grondslag. Daarnaast heeft ook de sociale gelaagdheid haar stempel op het stelsel ge-

drukt. Dit is vooral tot uitdrukking gekomen in het selectieve karakter van het voortgezet onderwijs. Desondanks hebben, met uitzondering van het algemeen bijzonder onderwijs, de verschillende denominaties lange tijd alle sociale klassen bediend. Dat is waarschijnlijk een van de redenen dat er in Nederland nooit duidelijke elitescholen zijn ontstaan.

Na 1970 zijn er door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen scheuren in dit verzuilde patroon ontstaan. De voornaamste ontwikkelingen zijn secularisering, individualisering en de instroom van migranten met verschillende achtergronden.

De secularisering heeft merkwaardigerwijs niet geleid tot een organisatorische ontzuiling in het onderwijs. Ondanks het feit dat een meerderheid van de bevolking te kennen geeft niet tot een kerkgenootschap te behoren, blijft het marktaandeel van het bijzonder onderwijs vrijwel gelijk. In het confessionele onderwijs heeft deze ontwikkeling geleid tot herdefiniëring en hergroepering van belangen. Herdefiniëring in deze kringen betekent een verdere liberalisering van het religieuze karakter van de scholen. Een recent onderzoek wijst uit dat vooral in katholieke kring de eigen identiteit ver is opgerekt; zowel in de toelating van leerlingen, de selectie van personeel als de inrichting van het onderwijs is weinig specifiek katholieks terug te vinden. Hergroepering, zoals de vorming van interconfessionele organisaties (CDA), komt in het onderwijs nog maar langzaam op gang. Er zijn echter tekenen dat dit aan het veranderen is. Zo zoeken de twee confessionele koepels op dit moment toenadering tot elkaar.

De individualisering heeft zeker de laatste decennia het verzuilde stelsel onder druk gezet. Pogingen om door middel van vouchers, scholeninformatie en directe peilingen van ouders de invloed van de onderwijsconsumenten op de markt van scholen te vergroten, hebben slechts gedeeltelijk succes gehad. De 'stille revolutie' die zich binnen het stelsel heeft voltrokken, is belangrijker. Achter de façade van openbare en bijzondere scholen schuilt een verschil in effectiviteit. Gemeten in leerlingresultaten wordt keer op keer het patroon bevestigd dat confessionele scholen beter scoren dan openbare scholen. Hierin ligt ook een meer aannemelijke verklaring voor het constant blijven van het marktaandeel van het confessioneel onderwijs. Ouders kiezen voor het confessionele onderwijs vanwege deze kwaliteitsverschillen. Het feit dat dit vooral door hoger opgeleide ouders wordt

gedaan, legt misschien de basis voor een nieuwe ongelijkheid in het onderwijs.

De instroom van migranten ten slotte heeft sporen in de scholenmarkt nagelaten. In de eerste plaats heeft de onevenwichtige spreiding over het land en binnen de grote steden al tegen het einde van de jaren tachtig geleid tot de eerste segregatieverschijnselen in het onderwijs. Daartegen ondernemen de verschillende autoriteiten weinig actie (Dors e.a., 1991). Sinds die tijd is de scheiding in witte en zwarte scholen niet alleen in omvang, maar ook in complexiteit gegroeid. Dat geldt eveneens voor het streven vanuit islamitische en hindoeïstische kring naar het oprichten van 'eigen' scholen. Onderzoek wijst uit dat er in met name Turkse, maar ook Marokkaanse kring een grotere behoefte is aan dergelijke scholen dan waarin momenteel voorzien wordt.

Samenvattend kunnen we stellen dat het oude bestel met een grote mate van keuzevrijheid langs traditionele confessionele lijnen, langzamerhand vervangen wordt door een 'modern' stelsel dat de oude façade overeind laat en allerlei onbedoelde en ongewenste effecten oproept.

Privatisering

De gelijkstelling in 1917 heeft bewerkstelligd dat het 'particulier initiatief' in het onderwijs zich heeft laten domesticeren door overheidsregulering, in ruil voor ruime financiële ondersteuning. In die zin is ons bijzonder onderwijs internationaal niet te vergelijken met privaatonderwijs, zij het dat ook daar belangrijke gradaties voorkomen. Het Nederlandse onderwijs wordt als publiek goed weliswaar door particuliere organisaties bestuurd, maar het is eigenlijk ook 'staatsonderwijs'. Misschien is dit de reden dat de discussie over privatisering in het Nederlandse onderwijsdebat nauwelijks van de grond is gekomen.

Privatisering wordt binnen het neoliberale project nagestreefd om een economische en een inhoudelijke reden. Het economische argument is dat het overheidsaandeel in de financiering moet verminderen of de geldstromen moeten verschuiven. Privatisering wordt dan gezien als oplossing voor een teveel aan publieke goederen en diensten. Bij het tweede argument geldt privatisering als oplossing voor te veel overheidsbureaucratie. Men verwacht dat extern gefinancierde geld-

stromen leiden tot een directer contact met de afnemers en een vernieuwingsimpuls.

Ondanks het feit dat in Nederland aan deregulering de voorkeur is gegeven, vinden er wel degelijk privatiseringen plaats. De bekendste en belangrijkste vorm is de vermindering van het overheidsaandeel in de financiering van bepaalde activiteiten en verruiming van de mogelijkheden om over te gaan tot contractactiviteiten. Dit heeft in het beroepsonderwijs een hoge vlucht genomen. Toen de eerste effecten zichtbaar werden, hebben we echter juist op dit punt een schrikreactie bij de rijksoverheid en in het bijzonder de onderwijsinspectie gezien. Zo signaleerde de onderwijsinspectie allerlei vormen van wat zij oneigenlijk gebruik noemde. Enkele voorbeelden zijn de verplichte afname van door derden betaalde activiteiten voor reguliere studenten, het aanbieden van opleidingen die niet aan de instelling zijn toegewezen en het afwijken van de wettelijk vastgestelde duur van de opleidingen. De inspectie stelde dan ook onmiddellijk een vermindering van de autonomie voor.

De angst voor de negatieve gevolgen van privatisering bij de centrale overheid is nog sterker bij het leerplichtig onderwijs. Wanneer scholen externe fondsen werven boven op de overheidsbekostiging, dan bestaat er nog altijd grote huiver, ook al gaat het om bijdragen die nauwelijks effect op de kwaliteit van het onderwijs hebben. Een voorbeeld daarvan is de discussie over de ouderbijdragen, zeker als deze in geld plaatsvinden, en de sponsoring van scholen. Dan wordt de discussie al gauw in een tegenstelling tussen rijke en arme scholen getrokken, zoals door staatssecretaris Netelenbos is geschied. Wordt de ouderbijdrage in natura betaald (opknappen van schoolgebouw of middagopvang) dan is er al minder zorg. Duidelijk uit al deze reserves en de voorkeur voor deregulering is dat de landelijke overheid nog steeds beducht is voor het verlies aan sturing van en controle over scholen.

Kwaliteitszorg

Uiteraard past bij een meer afstandelijke overheidssturing en meer marktwerking een andere vorm van kwaliteitszorg. Bij deze open deur houdt echter de consensus op over de richting waarin de kwaliteitszorg ontwikkeld moet worden. Dit is geen specifiek Nederlands verschijnsel; ook in Engeland is bijvoorbeeld de landelijke inspectie,

die onder de minister van Onderwijs valt, op drift geraakt. Dit heeft te maken met de vraag waar de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs berust. De neoliberale critici van de sterke staat zijn geneigd om die verantwoordelijkheid bij de centrale overheid weg te halen en bij de professie zelf te leggen. Aan de andere kant zijn zij de vurigste pleitbezorgers van hogere standaarden en strengere controle, en dat pleit weer voor meer overheidsbemoeienis.

Ook in Nederland is de onderwijsinspectie in de jaren zeventig in een identiteitscrisis geraakt (Elte, 1988). Zij was als gevolg van de toenemende centralisering organisatorisch en hiërarchisch onderdeel geworden van het departement; daarmee had zij niet alleen haar zelfstandigheid, maar ook een aantal functies verloren. De beleidsdirecties binnen het ministerie en de overleg- en verzorgingsstructuur namen steeds meer taken over. In ras tempo verminderde de inbreng van de inspectie in de landelijke beleidsontwikkelingen. In de jaren negentig probeerde de inspectie langzamerhand op te krabbelen en een nieuwe rol op zich te nemen. Zij zou zich vooral moeten toeleggen op de evaluatie van het onderwijs en de determinering van onderwijskwaliteit. De instellingen zouden zelf meer aan beleidszorg moeten gaan doen. Daarmee ontstond het onderscheid tussen externe en interne kwaliteitszorg.

De interne kwaliteitszorg is inmiddels een bloeiende industrie geworden, met leerlingvolgsystemen, adviesbureaus en aan het bedrijfsleven ontleende kwaliteitssystemen. Vooral het laatste roept de vraag op of deze systemen wel een geschikt kader voor kwaliteitsbewaking en -verbetering in het onderwijs vormen. Deze systemen, zoals *total quality management*, gaan uit van veronderstellingen die maar ten dele opgaan voor het onderwijs. Zij stimuleren uniformiteit, bureaucratische regelingen en routinematig werken, zaken die in het onderwijs niet gewenst zijn. Creatieve aanpassingen aan nieuwe doelgroepen en spontane verbeteringen in leerstof, leermiddelen of leersituaties worden erdoor belemmerd (Ax en Elte, 1997).

De externe kwaliteitszorg die door inspectie en visitatiecommissies verzorgd wordt is de laatste jaren niet minder omstreken. De *cause célèbre* vormt ongetwijfeld de publicatie van de inspectiegegevens door het dagblad *Trouw*, terwijl *de Volkskrant* zich al jaren toelegt op de kwaliteitscijfers voor het hoger onderwijs en recent kwam met de gegevens over falende opleidingen. Hierbij gaat het niet alleen om het

recht op publicatie, maar ook om de vorm en de effecten van dergelijke publicaties. Ook in andere landen is dit nu volop in discussie. De traditionele reactie vanuit het onderwijs is dat het goed functioneren van scholen niet in enkele getallen uit te drukken is. Het is uiteraard een goede zaak om dat debat te blijven voeren. Men dient echter wel te beseffen dat de geest nu uit de fles is en dat daarom het debat ook moet gaan over de vraag wat er in de 'falende' instellingen dient te gebeuren. Dat is nu nog nauwelijks het geval geweest.

Slot

Sinds de jaren tachtig is het vertrouwen in het sturend vermogen van de overheid afgenomen. Het op wetenschappelijke resultaten gebaseerde constructief onderwijsbeleid is in diskrediet geraakt. De overheidsorganisatie, die sterk was gegroeid en om zich heen een heel netwerk van advies- en ondersteuningsorganen had laten ontstaan, is van verschillende kanten onder schot genomen. Dit heeft geresulteerd in een afstandelijker besturingsfilosofie. Desalniettemin is men in het Nederlandse onderwijs nog steeds op zoek naar een juiste verhouding tussen de instellingen en de centrale overheid. Door het in 1985 ingezette beleid van deregulering en autonomievergroting is in de vandoord bestaande verhoudingen een nieuwe bestuurlijke laag gegroeid. Deze bufferzone tussen de centrale overheid en de instellingen heeft de relatie tussen beide niveaus verder gecompliceerd. Een van de consequenties van die bufferzone kan zijn dat het gevoel van onmacht en gebrek aan autonomie op instellingsniveau blijft bestaan, terwijl men zich op centraal niveau minder verantwoordelijk voelt. Het verschijnsel van etnische segregatie in het onderwijs is daar een goed voorbeeld van. Wie neemt in de toekomst de verantwoordelijkheid voor problemen en conflicten? Zal de centrale overheid reageren en nieuwe controlemechanismen introduceren? Zullen de scholen reageren en hun besturen de verantwoordelijkheid op zich nemen en naar oplossingen zoeken?

Noten

1. Eigenlijk is er sprake van een heroprichting van het departement in 1918. Tijdens de Bataafse revolutie bestond er een Departement van Nationale Opvoeding.

2. Het struikelblok in dit geval was een wijzigingsvoorstel van het artikel in de Grondwet dat handelt over de vrijheid van onderwijs (dat was artikel 208 en is momenteel artikel 23).

3. Zo telde Leune in de periode van 1970 tot 1992 maar liefst 244 beleidsnota's (aangehaald in Lagerweij en Haak, 1996).

Literatuur

J. Ax en R. Elte, 'Tussen bewaking en verbetering van onderwijskwaliteit', in: *Pedagogisch Tijdschrift*, 22 (1997) nr. 3, p. 125-145.

J. de Beus, 'Is de tijdgeest liberaal geworden?' in: *Intermedair*, 25 (1989), p. 21-25.

S. Boef-van der Meulen en J. A. van Kemenade, 'Onderwijs en levensbeschouwing', in: J. A. van Kemenade (red.), *Onderwijs: bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving*, Groningen 1986.

S. Boef-van der Meulen, I. Schüssler en S. Karsten, *Schemergebieden, Het bestuurlijk middenniveau in het primair onderwijs*, Rijswijk 1993.

W. Boyd, 'The power of paradigm: reconceptualizing educational policy and management', in: *Educational Administration Quarterly*, 28 (1992), p. 504-528.

H. G. Dors e.a., *Etnische segregatie in het onderwijs: beleidsaspecten*, Amsterdam 1991.

J. A. A. van Doorn, 'De onvermijdelijke presentie van de confessionelen', in: J. W. de Beus en J. A. A. van Doorn, *De interventiestaat*, Meppel/Amsterdam 1984.

R. Elte, *Van het toezicht op het onderwijs*, De Lier 1988.

S. Karsten en F. Verbeek, *Het bestuurlijk middenniveau in het voortgezet onderwijs*, Amsterdam 1995.

S. Karsten, I. Groot en M. A. Ruiz, 'Value orientations of the Dutch educational elite', in: *Comparative Education Review*, vol. 39 (1995) nr. 4, p. 508-523.

S. Karsten, J. Meijer en A. C. A. M. Vermeulen, *Onderwijskundige gevolgen van de lump sum bekostiging in het MBO*, Amsterdam 1997.

H. Knippenberg en W. van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918-1993*, Assen 1994.

N. Lagerweij en E. Haak, *Eerst goed kijken ... De dynamiek van scholen-in-ontwikkeling*, Leuven/Apeldoorn 1996.

J. M. G. Leune, *Onderwijsbeleid onder druk*, Groningen 1976.

J. M. G. Leune, 'Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen', in: B. P. M. Creemers (red.), *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*, Groningen 1994.

B. Tromp, 'Decentralisatie en autonomie', in: *Lichamelijke opvoeding*, (1993) nr. 9, p. 430-433.

L. H. J. van de Venne, K. Y. G. C. Bosma en M. Vermeulen, *Verwachtingen en opvattingen bij scholenfusies*, Amsterdam 1995.

M. Vermeulen en H. J. Visser, *De sociaal emotionele gevolgen voor docenten van scholenfusies en basisvorming*, Amsterdam 1992.

F. de Vijlder, *Natiestaat en onderwijs*, 's-Gravenhage 1996.

A. M. L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1996.

A. M. L. van Wieringen, 'Onze scholen, privatiseringen in het onderwijs. Opmerkingen bij een onderhuids debat', in: *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 9 (1997) nr. 4, p. 179-206.

Van achterstandsbeleid naar segregatie

Inleiding

Niets illustreert mooier wat er schort aan discussies over ‘achterstandsvraagstukken’ dan de kwestie rond het Niels Stensen College in Utrecht. Rector Sjamaar trekt in het voorjaar van 1998 aan de bel omdat hij vreest dat zijn brede, zwarte scholengemeenschap wegens terugloop van leerlingen de HAVO-vwo-afdeling moet sluiten. Daardoor kan hij zijn leerlingen niet de kansen bieden waar ze recht op hebben. Het probleem is volgens de rector verergerd omdat nu niet alleen witte ouders, maar ook zwarte ouders hun kinderen van zijn school afnemen en naar de categoriale gymnasia of HAVO-vwo-scholen sturen. En zie, wat gebeurt er? Iedereen valt over Sjamaar heen – over de vermeende boodschap dat zwarte scholen zich niet zouden redden en dat zijn MAVO- en VBO-leerlingen niet goed functioneren – maar niemand, op onderwijscolumnist Leo Prick in *NRC Handelsblad* (9 mei 1998) en Tweede-Kamerlid Ursie Lambrechts na, neemt het probleem zélf serieus. Wij Nederlanders houden ervan de kop in het zand te steken, zeker als het gaat om ons imago van een tolerant en egalitair landje. Want het is nogal wat, het probleem dat Sjamaar aankaart. Het reikt veel verder dan deze ene school die moet sluiten, of van lieverlede maar ‘anders moet worden’, zoals *de Volkskrant* van 6 mei 1998 schreef.

Over hoe het vandaag de dag staat met achterstandsproblemen en achterstandsbeleid in het onderwijs gaat het in de eerste plaats in deze bijdrage.¹ Terwijl de traditionele achterstandsproblematiek – zoals de taalachterstand van kinderen uit een ‘lager’ sociaal milieu – nog steeds bestaat, zijn daar nieuwe problemen bijgekomen, zoals de achterstandssituatie van allochtone leerlingen. Achterstandsproblemen zijn verhevigd door economische ontwikkelingen: eerst door de werkloosheid, vervolgens door de komst van de kenniseconomie.

Na een overzicht van de omvang en aard van de achterstandspro-

blemen, introduceer ik vier perspectieven om achterstand in het onderwijs te analyseren: een kenniseconomisch perspectief, een sociaal en multicultureel perspectief, een onderwijskundig en een individueel-biografisch perspectief. Hoewel er ook positieve ontwikkelingen te signaleren zijn, groeit de kloof tussen wat de maatschappij verlangt en datgene waarvoor kinderen in achterstandssituaties toegerust worden. Tweedeling en segregatie zijn recente uitingen van die kloof. Hierdoor wordt de compenserende taak van de school alleen maar zwaarder. Het is dan ook geen wonder dat achterstandsbeleid niet altijd even succesvol is. Dikwijls zijn het trouwens de kenmerken van het Nederlandse onderwijssysteem zelf die effectieve oplossingen in de weg zitten.

In de tweede plaats gaat deze bijdrage over hoe het sociaal-democratische denken over onderwijsachterstand—in het bredere perspectief van denken over ongelijkheid en ongelijke kansen—zich heeft ontwikkeld. Dat brede perspectief is tot nu toe een belangrijk referentiepunt geweest voor sociaal-democratische onderwijspolitiek. Wat opvalt is dat in vergelijking met het Engelse en Franse sociaal-democratische denken over ongelijkheid in het onderwijs, het Nederlandse gedachtegoed minder de klassenstrijd als oriëntatiepunt heeft gekozen en meer het ontplooiingsdenken. De verzuiling is niet alleen een van de oorzaken van dit verschil, maar maakt ook dat, via de vrijheid van onderwijs, marktwerking en concurrentie gemakkelijk aanvaard worden door de sociaal-democratie in ons land. Er is veel vertrouwen in de eigen kracht van lagere overheden, schoolbesturen, scholen en leerlingen, en weinig in een centrale overheid. Dat zien we nu ook terug in het achterstandsbeleid. Voor de steeds ingewikkelder wordende achterstandsproblemen is dat niet altijd een adequate benadering. Grote problemen blijven gemakkelijk liggen. Minder in termen van klassenstrijd denken betekent nog niet minder ongelijkheid.

Daarom sluit deze bijdrage af met grote problemen, zeg maar rustig brandende kwesties, die in mijn ogen veel te weinig aandacht krijgen in het sociaal-democratisch debat. Het is nodig dat er wat gebeurt. De situatie is in bepaalde opzichten ernstig. Oplossingen zijn moeilijk, maar wijzen eerder in de richting van integratie dan van aparte verzuilde en categoriale oplossingen. Een grondige en brede discussie is een eerste vereiste. Deze bijdrage eindigt met een voorzetje.

Wat is de omvang en de aard van de achterstandsproblematiek en hoe is het achterstandsbeleid daarop afgestemd? Die vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden. Het blijkt dat de waarneming van aard en omvang van achterstandsproblemen nogal afhangt van het perspectief dat men heeft. Allereerst worden hier enige min of meer onomstreden inzichten omtrent omvang en oorzaken van achterstanden geschetst. Een typering van het achterstandsbeleid zoals dat de afgelopen decennia is gevoerd, sluit daarbij aan.

In de Nederlandse samenleving is ruim dertig procent van de bevolking tussen vijftien en vierenzestig jaar relatief laag opgeleid, met een diploma niet hoger dan basisschool, voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) of MAVO. De meeste alloctonen (4,4 procent van de totale bevolking) zijn laag opgeleid (vijfentachtig procent). Aangezien het opleidingsniveau van de ouders de meest bepalende factor is voor schoolsucces, krijgen scholen met veel kansarme leerlingen extra geld: 1,25 maal het normale bedrag voor een Nederlandse leerling uit een laag sociaal milieu, en 1,90 voor een allochtone leerling uit een laag sociaal milieu. Kansarme allochtone leerlingen, die een zesde deel van de totale basisschoolbevolking vormen, krijgen een hogere wegingsfactor toegekend vanwege hun taalachterstand, die eveneens de leerprestaties beïnvloedt. In een stad als Amsterdam is vijftig procent van de basisschoolleerlingen allochtoon. Amsterdamse basisscholen scoren met hun eindniveau (Cito-toets) onder het landelijk gemiddelde.

Ongeveer een vijfde deel van de leerlingen in het basisonderwijs leert daar niet goed 'begrijpend lezen'. Zij vormen in het voortgezet onderwijs de meest risicovolle groep. Deze leerlingen komen overwegend in het voorbereidend beroepsonderwijs, het IVBO (individuele variant) en het speciaal onderwijs terecht. Uit hun gelederen ontstaat een echt kwetsbare groep jongeren, naar schatting tien à vijftien procent van deze leeftijdsgroep (Schuyt, 1995). In de grote steden ligt dat percentage beduidend hoger. Tot de kwetsbare groep behoren verhoudingsgewijs veel alloctonen. Daarbij zijn Marokkanen weer oververtegenwoordigd.

Deze jongeren lopen een groot risico zonder diploma de school te verlaten. In Amsterdam gaat het naar schatting zelfs om veertig procent van de schoolgaande jeugd die in eerst instantie zonder diploma

afhaakt. Een deel van hen leert toch nog door, anderen kiezen de uitweg van het inmiddels aantrekkelijk geworden criminele circuit. Wanneer zij laaggeschoold zijn en toch werk krijgen, komen zij weer niet in aanmerking voor scholing die door de werkgever betaald wordt (Nieuwenhuis en Voncken, 1997). Tegenwoordig is achterstand in het onderwijs zichtbaarder door de voortschrijdende segregatie tussen scholen. In de grote steden zijn er nu meer witte en zwarte scholen dan gemengde.

Het achterstandsbeleid heeft zich in de afgelopen decennia gericht op financiële compensatie – zie de genoemde wegingsfactoren die onder het zogenaamde onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) vallen – en het wegwerken van taalachterstanden. Dat laatste is, met gering succes overigens, op verschillende manieren geprobeerd. Eind jaren zestig en in de jaren zeventig richtte men zich simpelweg op het aanleren van de Nederlandse taal. Eind jaren zeventig kreeg men meer oog voor het belang van de moedertaal voor een voorspoedige ontwikkeling van het kind. Onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) werd geïntroduceerd. Eind jaren tachtig staat weer het leren van de Nederlandse taal voorop, maar nu als tweede taal (NT2). Ook worden projecten gesubsidieerd die ondersteuning bij de opvoeding bieden aan laag opgeleide en allochtone ouders. In de jaren negentig komt er meer aandacht voor afstemming en integratie van achterstandsbeleid vanuit de instellingen op het terrein van onderwijs en jeugdzorg; mede daardoor verschuift het accent naar het lokale beleidsniveau. De laatste jaren is in enkele grote gemeenten de ‘brede school’ geïntroduceerd. In deze school kunnen leerlingen met achterstanden op meer integrale wijze worden opgevangen.

Beleid om segregatie in het onderwijs tegen te gaan is niet geformuleerd, terwijl de kwestie langzamerhand wel steeds meer aandacht van media en publiek krijgt. Als er al sprake is van beleid, dan is dat eerder: de markt zijn werk laten doen en scholen dwingen hun prestaties openbaar te maken. Zo kan zichtbaar worden dat ook zwarte scholen goede scholen kunnen zijn, is de redenering. Dit beleid past in een bredere tendens van decentralisatie en terugtrekken van de landelijke overheid. Centrale kwestie is op dit moment of het tot nu toe gevoerde onderwijsvoorrangsbeleid wel effectief is geweest. Het rapport *Ceders in de tuin* (1992) zwengelde de kwestie voor het eerst aan. De evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid bevestigde de geringe

effectiviteit (Weide, 1995; De Wit e.a., 1996) en zeer recent veegde een rapport van de Algemene Rekenkamer helemaal de vloer aan met het beleid op dit gebied. Een analyse van de recente ontwikkelingen in de achterstandsproblematiek lijkt geen overbodige luxe.

Perspectieven op de achterstandsproblematiek

In een welvarend land als Nederland is het vrij eenvoudig de achterstandsproblematiek voor te stellen als niet meer zo relevant. In het *common sense*-denken zijn er in dat geval twee wegen ter rechtvaardiging. De eerste weg is die van de optimisten. Men bagatelliseert de omvang of de hardnekkigheid ('Nog één generatie en dan zijn ongelijke kansen verdwenen'), of men generaliseert vanuit andere succesvolle emancipatievoorbeelden ('Kijk naar de katholieken, die zijn toch ook fantastisch geëmancipeerd'). En men wijst erop hoe goed het gaat met het Nederlandse onderwijs ('We doen het toch heel goed in de internationale vergelijkingen'). De kracht van de optimistische redenering is niet alleen het optimisme zelf, maar ook het hoge *Empfindungs*-gehalte. De eerste redenering klopt voor meisjes, de tweede voor de katholieken, en de derde voor pakweg vijfenzeventig procent van de leerlingen voor het vak wiskunde. Maar klopt het ook voor de huidige achterstandsgroepen in de context van dit moment?

De tweede weg volgt een deterministische logica. Hierin ontkent men niet dat er achterstanden bestaan. Het determinisme zit in de oorzaken. De meest vergaande redenering is dat sociale ongelijkheid wordt veroorzaakt door genetische verschillen en dat daaraan niets te doen is, behalve die verschillen te nemen als fundament voor de inrichting van de maatschappij (zie Jensen, 1969; In 't Veld e.a., 1996). Deze redenering kan ook doorgetrokken worden naar etnisch-genetische verschillen, zoals Herrnstein en Murray dat onlangs deden. De implicatie is dan een kastenmaatschappij. Minder cru, maar even deterministisch is de volgende gedachtengang: ongelijkheidsproblemen kunnen door de school niet opgelost worden omdat ze maatschappelijk bepaald zijn en buiten de competentie van de school vallen. Beide deterministische redeneringen krijgen enige steun uit wetenschappelijk onderzoek. Aanleg bepaalt inderdaad voor een deel schoolsucces. Sommige genetici menen voor zo'n tachtig procent; andere genetici houden het op veertig procent. Compensatieprogramma's voor kans-

arme kinderen en hun ouders hebben geen overduidelijke effecten gehad. Tegenover onderzoeken die deze redenering bevestigen staat onderzoek dat juist wel stijgingen van IQ's of (gedeeltelijk) succes van compensatieprogramma's toont, of laat zien hoe moeilijk aanleg is vast te stellen (o.m. Bruner, 1996; Taskforce, 1996; Husén en Tuijnman, 1991; Baudelot en Establet, 1989; Blok en Leseman, 1996).

Beide redeneringen staan een goed beeld van de aard en de omvang van de achterstandsproblematiek in de weg. Ze kijken immers niet goed naar wat de school wél kan bieden. Ik geef de voorkeur aan een andere aanpak, die vanuit verschillende perspectieven de achterstandsproblematiek analyseert, om op grond daarvan te komen tot vruchtbare ideeën voor beleid. Het gaat om een kenniseconomisch perspectief, een sociaal en multicultureel perspectief, een onderwijskundig perspectief, en een individueel-biografisch perspectief. Het blijkt dat niet alleen de aard van de achterstandsproblematiek met het perspectief varieert, maar ook de omvang.

Kenniseconomisch perspectief

Het kenniseconomisch perspectief plaatst achterstandsproblemen in een nieuw kader. Een kennissamenleving verlangt van iedereen die wil participeren een wendbaar denkniveau, zelfreflectie, sociale vaardigheden en een flexibele, slagvaardige houding. Dat is nogal wat en dat heet tegenwoordig *employability*.

Antropologisch en biologisch gezien zijn de eisen niet onhaalbaar. De mens blijkt steeds in staat zich aan te passen aan de hogere niveaus van psychisch functioneren die cultuur en technologie verlangen (zie bijvoorbeeld Deacon, 1997). Andere factoren—maatschappelijke condities waaronder mensen leven en hun individuele biografie—maken dat die aanpassing niet voor ieder mens gelijk verloopt. Was het tot voor kort zo dat de genoemde eisen alleen nodig waren voor de hogere beroepen en dat de 'lagere' functies op de arbeidsmarkt het konden stellen zonder een wendbaar denkniveau en sociale vaardigheden, dan is dat nu aan het verschuiven. Een sprekend voorbeeld is dat van supermarkten die liever een vwo'er achter de kassa hebben dan een vbo'er.

Deze ontwikkeling betekent dat de kloof die een achterstandsjongere moet overbruggen om op een bevredigend niveau te participeren in de samenleving, groter is geworden. Werk alleen, zeker laagge-

schoold werk, is voor participatie niet meer een voldoende voorwaarde. In een enquête die gehouden werd bij het Kennisdebat (1996) bleek die kloof duidelijk. Veel respondenten vreesden voor een tweedeling in de samenleving. Een deel van hen was bang aan de verkeerde kant terecht te komen. Men meende dat juist het beheersen van sociale vaardigheden van groot belang zou worden. De kennissamenleving verlangt van een werknemer niet alleen vakbekwaamheid in engere zin, maar ook sociale en emotionele intelligentie, en vaardigheden als kunnen abstraheren, analyseren, selecteren en reflecteren.

Vanuit dit kenniseconomisch perspectief krijgt de achterstands-groep een andere omvang. Onlangs waarschuwde de OESO Nederland dat 70 procent van de toekomstige werknemers niet hoog genoeg is opgeleid voor een kenniseconomie. Dat wil zeggen dat leerlingen met een diploma op het niveau van MAVO, middelbaar- en voortgezet beroepsonderwijs in de nabije toekomst niet aan het criterium van *employability* voldoen. Nu al worden leerlingen met een MAVO- en VBO-diploma voortijdig schoolverlater genoemd (Nieuwenhuis en Voncken, 1997).² Vanuit dit gezichtspunt gaat het erom of de (niet hoog gediplomeerde) schoolverlaters voldoende toegerust zijn om een leven lang te leren. Daarvoor moet hun kennisbasis van een behoorlijk niveau zijn. Het is de vraag of dat het geval is. De basisvorming heeft wel zo'n basis voor allen beoogd, maar daar is in de 'lagere' schooltypen tot op heden niet zoveel van terechtgekomen. Het doel van een algehele niveauverhoging wordt door ongeveer vijftienvijftig procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs niet gehaald. Integendeel, hun prestatieniveau daalt voor belangrijke vakken (De Wit e.a., 1996). Wie zijn er nu eigenlijk kansarm en wie lopen het risico aan de 'onderkant' terecht te komen?

Vooralsnog is er in Nederland een aardig vangnet. De economische situatie is gunstig en veel werkgevers zien flexibele *uitvoerders* als de meest ideale werknemer. Daar produceert Nederland er dan ook verhoudingsgewijs veel van (zie de genoemde 70 procent). De slimmen onder hen redden het door verder te leren en zelf te gaan ondernemen. Maar zal de gemiddelde uitvoerder het redden in een geglobaliseerde kenniseconomie? Populair is tegenwoordig de stelling dat het beroepsonderwijs toch beter weer praktische scholing kan bieden. Maar die opvatting gaat voorbij aan de groeiende afstand tussen wat de lage groep leerlingen op dit moment bereikt en de eisen van de

kennissamenleving. Daarmee is niet gezegd dat het voor leerlingen niet goed kan zijn een mooi ambacht te leren of binnenboord te blijven met een startkwalificatie. Dat kunnen zinnige oplossingen zijn, zeker op de korte termijn. Het achterstandsprobleem in de kenniseconomie—de groeiende kenniskloof tussen maatschappelijke groepen—is daarmee niet opgelost.

De cruciale vraag is of de huidige vormgeving van MAVO en VBO, en de ophanden zijnde samenvoeging tot VMBO, niet het risico met zich brengt dat een ‘omgekeerde kweekvijver’ ontstaat, namelijk voor een onderklasse van uitvoerders en uitvallers van de kennissamenleving. Voorbereid op de eisen van een kennissamenleving—in de zin van intellectuele vaardigheden—wordt maar een klein deel van de leerlingen: zij die de ‘theoretische stroom’ kunnen volgen. Daardoor slinkt de ‘omgekeerde kweekvijver’ niet echt. De oriëntatie van het VMBO blijft immers praktisch. Er is geen prikkel om denken en doen te integreren of om ‘slimme vaardigheden’ te ontwikkelen. En dat terwijl een leven lang leren alleen maar mogelijk is op een dergelijk, stevig fundament (Barber, 1996; Blom, 1996).

Sociaal en multicultureel perspectief

Sociale en etnische ongelijkheid in het onderwijs hebben een hardnekkig karakter. Sociologisch onderzoek heeft blootgelegd hoe sociale en culturele factoren in de reproductie van ongelijkheid een hoofdrol spelen. In veel landen slaagt men er niet of nauwelijks in posities en kansen van de lage groepen te verbeteren. Sporadisch lukt dat wel en dan is het zeer relevant na te gaan hoe de emancipatie of verheffing van de lage groep tot stand is gekomen. Vaker wordt succes geboekt doordat een deel van een kansarme groep door goed presteren stijgt en integreert in de midden- en hogere sociale klassen van een land (zogenaamde meritocratische mobiliteit). Deze beide verschijnselen, de emancipatie van de lage groep en de meritocratische mobiliteit, zal ik trachten te verhelderen door vergelijking van emancipatie- en mobiliteitspatronen tussen landen en binnen landen.

Sommige landen blijken beter dan andere in staat nieuwe generaties zodanige bagage mee te geven dat de lage groep niet op voorhand is uitgesloten van participatie in een kenniseconomie (OECD, 1996). De lage groep wordt dan als het ware opgenomen in een beweging van *promotion de tous*. Stevenson en Stigler (1992) constateerden aan-

zienlijke verschillen tussen wat het Amerikaanse onderwijs en Amerikaanse ouders doen met hun basisschoolleerlingen en wat Chinese en Japanse scholen en ouders doen. Deze verschillen beperken zich niet tot minder of meer discipline en een wel of niet collectivistische cultuur. Belangrijke factoren die het Aziatische succes verklaren zijn eerder de belangstelling van ouders voor onderwijs en hun positieve verwachtingen van de intellectuele ontwikkeling van hun kinderen. In het onderwijs zelf dragen factoren als goede uitleg en discussie, fouten mogen maken en een evenwichtig ritme van mentale inspanning en andere activiteiten bij aan goede leerresultaten.

Soms blijken verschillen in leerhouding tussen landen interessante inzichten te geven in de oorzaken van schoolsucces. Zo constateerden Marton en anderen (1997) dat leerlingen in de leeftijdsgroep van zestien tot negentien jaar in Zweden en Schotland een 'westerse' houding van zelfstandigheid vertoonden, terwijl leerlingen uit die leeftijdsgroep in Hong Kong veel meer de gewoonte hadden uit het hoofd te leren. In het Westen staat uit het hoofd leren doorgaans niet in hoog aanzien (als je niet slim bent, of de stof niet begrijpt kun je die altijd nog uit je hoofd leren), maar het bleek dat de meeste Chinese leerlingen uit het hoofd leren juist combineren met de stof willen begrijpen. Volgens Marton cum suis levert die combinatie een plausible verklaring op voor het succes van Aziatische leerlingen in westerse landen, waar ze een etnische minderheid vormen. Het is waarschijnlijk dat de algemeen optimistische houding van Aziaten tegenover leren en intellectuele ontwikkeling (schoolsucces is aan inspanning gekoppeld en niet aan aangeboren factoren) mede hun succes als minderheidsgroep in westerse landen verklaart. Wie in de klas gaat kijken naar het gedrag van Aziatische leerlingen, zal wellicht tot dezelfde bevinding komen als Huang (1998): dat deze scholieren zich actiever en onderzoekender opstellen dan de witte (in dit geval Amerikaanse) scholieren.

De 'culturele factor' is dus iets om rekening mee te houden in de emancipatie van lage, kansarme groepen en dat wordt, zoals we net zagen, ook binnen landen zichtbaar. Meestal hangt de werking van culturele factoren samen met de historisch gegroeide positie van een groep. Veranderingen in posities van groepen en bijbehorende veranderingen in de houding tegenover leren laten verschuivingen in leerresultaten zien. Een positief voorbeeld is in dit verband de emancipa-

tie van meisjes. Werden zij ooit beschouwd als ongeschikt voor intellectuele prestaties en daarna als kansarm, tegenwoordig ligt dat heel anders. Meisjes presteren in de westerse landen nu beter dan jongens. Het enige verschil is nog—vooral in Nederland—dat ze minder ‘harde’ vakkenpakketten kiezen dan jongens. Een vergelijkbare positieve verschuiving valt in Nederland te constateren voor leerlingen wier (groot)ouders als Zuid-Europese ‘gastarbeiders’ in de jaren zestig en zeventig naar Nederland kwamen. Zij doen het nu gemiddeld beter in het Nederlandse onderwijs dan het gemiddelde van de Nederlandse leerlingen (Blom, 1995). De vraag is wel of er bij deze groep nu sprake is van een emancipatie-effect, of van mobiliteit van een toplaagje dat het gemiddelde omhoog heeft getrokken. De statistieken gaven daarover geen uitsluitsel.

Er zijn echter ook voorbeelden van negatieve ontwikkelingen. Bekend is dat leerlingen uit sommige groepen—bijvoorbeeld wier voorouders slaven waren—moeilijker meekomen op school. Dit wordt wel verklaard uit het feit dat zij moeite hebben om een positief zelfbeeld te ontwikkelen. Zij zijn en voelen zich eerder slachtoffer van de omstandigheden dan dat zij zichzelf zien als auteurs van hun eigen biografie. In het Caribisch gebied, waaronder ook de Nederlandse Antillen vallen, lijkt zich een patroon af te tekenen van samenhang tussen schooluitval en een verleden van slavernij (Blom en Welvaart, 1998). Eilanden waar geen slavernij is geweest (Saba), of waar de autochtone bevolking dezelfde rechten en plichten kreeg (Sint Maarten, onder Frans regime) hebben minder schooluitval.

Suarez-Orozco (1998) schetste onlangs in San Diego een nogal verontrustend verloop van de positie van de Spaans sprekende minderheid in de Verenigde Staten. Was er na 1945 eerst nog sprake van assimilatie en een zekere emancipatie, in de jaren negentig bestaat er een duidelijke scheiding tussen een kleine groep getalenteerden die wel is geassimileerd en de grote groep die laag opgeleid is en dikwijls werkloos. De situatie van de meerderheid van de ‘hispanics’ is verslechterd, niet alleen in sociaal-economisch opzicht, maar ook wat betreft hun aspiraties en gezondheid. Er is dus geen sprake meer van emancipatie van de lage groep. Dat heeft ook gevolgen voor de mogelijkheden van hetzij individuen hetzij bepaalde delen uit deze groep om op grond van leerprestaties te stijgen op de sociale ladder.

Bruner (1996) constateert dat de samenleving kennelijk niet in staat

is deze leerlingen instrumenten—hij spreekt van *cultural toolkit*—te geven die hen in staat stellen een positief zelfbeeld te vormen en zich in intellectueel en sociaal opzicht zo te ontwikkelen dat zij wel kunnen participeren in een kennissamenleving, waarbij zij zich auteur van hun leven voelen in plaats van slachtoffer. Hij krijgt tegenwoordig steun van veel Amerikaanse onderzoekers op het terrein van onderwijsachterstanden, zoals Luis Moll, Robert Slavin en Mike Cole. De situatie in de Verenigde Staten wordt in gebieden met culturele diversiteit en segregatie verontrustend genoemd. Voor zover er achterstandsbeleid is gevoerd, bijvoorbeeld door de introductie van tweetalig onderwijs, vraagt men zich af wat er nu nog gedaan kan worden. Voor de groepen zelf is volgens Suarez-Orozco de ‘biculturele strategie’ de meest succesvolle: integratie met een zeker behoud van eigen culturele identiteit. De school kan dan een brugfunctie vervullen tussen de cultuur van het land en de thuiscultuur. De enige plek waar verder nog iets aan de genoemde *cultural toolkit* gedaan kan worden, blijft de school zelf. Wat de school volgens genoemde experts kan doen, komt aan de orde onder het volgende perspectief, het onderwijskundige.

In Nederland is op dit moment een discussie gaande over de vraag of de verzuiling met de bijbehorende vrijheid van onderwijs wel een goed kader vormt om de emancipatie van achterstands- en minderheidsgroepen te bevorderen. Bekijken we nog eens de ontwikkelingsgang van de katholieken, dan moeten we vaststellen dat in het verzuilde model eerder sprake is geweest van mobiliteit van een deel van de katholieken dan van emancipatie van de hele groep. Sociale verschillen binnen de katholieke zuil bleven bestaan, inclusief een katholieke arbeidersklasse—net als trouwens in de protestantse en de openbare zuil. Maar een verschil tussen toen en nu is dat destijds, met name op de MULO, een kweekvijver voor talenten kon ontstaan. Nu is dat moeilijker, zeker in de grote steden. Door de tweedeling tussen HAVO-VWO en VMBO, en door de segregatie in zwart en wit, dreigt juist een ‘negatieve kweekvijver’ te ontstaan.

Dit alles gebeurt onder de vlag van vrije schoolkeuze en marktwerking. Op deze vrijheid valt echter aardig wat af te dingen. Zwarte scholen hebben immers, op de islamitische scholen na, niet zelf gekozen voor het ‘zwart’ zijn. In het voortgezet onderwijs dreigen ze ook nog hun HAVO- en VWO-opleidingen te verliezen: zie het voorbeeld

van het Niels Stensen College aan het begin van dit artikel. De keuzevrijheid in het voortgezet onderwijs is bovendien nogal ongelijk verdeeld. Voor ouders van kinderen met een vwo-advies is deze vrijheid aanzienlijk groter dan voor ouders van kinderen met een 'lager' advies.

Onderwijskundig perspectief

Naast de vrijheid van schoolkeuze en marktwerking leveren twee andere factoren een verklaring voor het voortschrijden van de segregatie in het onderwijs: het negatieve effect van een eenzijdige kansarme populatie, en de voorafschaduwende werking van de selectie aan het eind van de basisschool. Een zwarte school kan wel een effectieve school zijn, maar dat betekent nog niet dat deze daarmee het beste is voor de leerlingen (zie Jungbluth, 1996). Een eenzijdig kansarme populatie is, als permanente omgeving, geen gunstige factor. Gunstiger is een heterogene samenstelling van de klas, of een samenstelling met een oververtegenwoordiging van leerlingen uit hoog opgeleide milieus (De Vries, 1992). Ten opzichte van het landelijk gemiddelde blijft in een zwarte school het niveau laag en steken de leerkrachten veel tijd in taalontwikkeling. Dat is voor witte ouders, en tegenwoordig ook hoger opgeleide zwarte ouders, niet aantrekkelijk. Bovendien gaan allochtone leerlingen, als ze eenmaal een meerderheid vormen, onderling hun moedertaal spreken. Dat is niet goed voor hun beheersing van de Nederlandse taal en het sluit de witte kinderen buiten die zich nog op zwart-wordende basisscholen bevinden. Dit is een recente, zorgwekkende ontwikkeling die eveneens de segregatie in snel tempo versterkt.

De tweede factor die in Nederland de segregatie in het onderwijs in de hand werkt, is de hiërarchische structuur van het voortgezet onderwijs. Wanneer er sprake is van een hiërarchie van schooltypen is er altijd het probleem dat er één schooltype het laagst is (De Koning en Blom, 1985). In Nederland is dat het voorbereidend beroepsonderwijs en tot op zekere hoogte ook de MAVO. Het tracht leerlingen weliswaar een praktische opleiding te geven, maar brengt hen tegelijk in een neerwaartse spiraal van zelfwaardering als het gaat om intellectuele prestaties en sociale vaardigheden. Vergeleken met leerlingen uit de 'hogere' schooltypen blijken leerlingen uit VBO en MAVO zich minder prettig en zelfverzekerd te voelen en vaker negatief gedrag te

vertonen zoals drank- en drugsgebruik en agressie (Diekstra e.a., 1991; Brugman e.a., 1994; in november 1996 werden deze verschillen nog eens bevestigd in een Vara-Nipo-enquête).

In het proces van selectie, dat in ons land, in tegenstelling tot veel andere landen, al op de basisschool begint, speelt bovendien nog een ander mechanisme een rol. In zowel het schooladvies als de Cito-toets doet zich een vertekening voor als het gaat om de beoordeling van de capaciteiten van leerlingen uit achterstandsgroepen. Er zijn ten minste vier oorzaken van deze vertekening:

- * de taalachterstand, die het moeilijk maakt de potentiële capaciteiten van een leerling goed te meten;

- * het feit dat leerlingen ondanks hun achterstand, en ondanks rijpingsverschillen, toch net als de andere leerlingen acht jaar over de basisschool doen;

- * het 'pygmalion'-effect, dat inhoudt dat leerkrachten de sociale en etnische achtergrond van leerlingen als vanzelfsprekend verdisconteneren in hun oordeel. Daarmee wordt hun oordeel een vooroordeel, dat het effect heeft van een *self-fulfilling prophecy*;

- * het feit dat ouders, in dit geval eerder de laag opgeleide autochtone ouders, 'kiezen' voor een schooltype dat 'past bij ons soort mensen', dus bijvoorbeeld een school met een niet-intellectuele cultuur.

In de politieke discussie worden deze bronnen van vertekening bij de selectie niet in verband gebracht met achterstandsproblemen, terwijl ze direct de toegankelijkheid van het onderwijs, de leerhouding, het keuzegedrag en de kansen van leerlingen uit achterstandsgroepen beïnvloeden (zie ook Onderwijsraad, 1997). Voorlopig zien we in Nederland nog twee bewegingen: enige mobiliteit onder de slimme allochtone leerlingen, vooral die van de tweede en derde generatie; maar juist een verslechtering van de prestaties van de groep in MAVO en VBO (Blom, 1997; De Wit e.a., 1996). Binnen deze groep bevinden zich ook de kansarme autochtonen. Onder zowel allochtonen als autochtonen uit deze groep zijn het nu in de eerste plaats de jongens die het meest kansarm zijn.

Er blijft een simpele vraag liggen: hoe komt het dat achterstandsbeleid zo weinig succesvol is, terwijl de didactische mogelijkheden om iets aan achterstanden te doen wel degelijk bestaan. Talloos zijn de experimenten die hebben laten zien dat bepaalde, meestal goed doordachte lessenseries met duidelijke doelen, hoge verwachtingen,

heterogene groepen en samenwerkings- en onderzoeksopdrachten – kortom: experimenten waarbij goed is nagedacht over hoe kansarme leerlingen leren – gunstig uitpakken voor deze groep. Hoe ontstaat dan de discrepantie tussen onderzoeksresultaten en beleid?

Eerst moet worden opgemerkt dat achterstandsbeleid waarschijnlijk iets succesvoller is dan men doorgaans aanneemt. De Amerikaanse compensatieprogramma's, bijvoorbeeld, hebben op lange termijn wel degelijk succes gehad, afhankelijk van de aanpak die de scholen hebben gekozen. Scholen die zich richtten op de culturele toerusting van leerlingen bereikten aanzienlijk meer dan scholen die zich tot uitbreiding van het lesmateriaal beperkten (Bruner, 1996; Blok en Leseman, 1996). In Nederland constateert Jungbluth (1997) met betrekking tot de evaluatie van het Nederlandse onderwijsvoorrangsbeleid dat in het onderzoek onvoldoende rekening is gehouden met de sociale en etnische segregatie tussen basisscholen. De samenstelling van de schoolbevolking is echter van invloed op de prestaties van leerlingen. Een eenzijdig kansarme samenstelling van de klas heeft een ongunstig effect op de leerprestaties. Vanuit dit perspectief krijgen de onderzoeksresultaten een andere betekenis. Wat in het onderzoek een gering effect lijkt, is in werkelijkheid al een hele prestatie, aldus Jungbluth. Een andere belangrijke reden voor het onderwaarden van positieve effecten van achterstandsbeleid is het ontbreken van een standaard voor leerprestaties. De normering die het Cito hanteert berust grotendeels op een vergelijkende beoordeling. Het is daardoor moeilijk vooruitgang vast te stellen (Jungbluth, 1997; Blom, 1995)

Een volgende verklaring voor het geconstateerde gebrek aan succes van het onderwijsvoorrangsbeleid is dat het voor ondersteuning bedoelde geld vaak niet direct voor dat doel en voor de beoogde groepen kan worden gebruikt. Dat komt vooral door regelgeving die in de praktijk de doelstellingen van het achterstandsbeleid doorkruist. Zo kan het voor scholen financieel aantrekkelijk zijn (doordat zij daardoor bijvoorbeeld een extra formatieplaats verdienen) om 'zwart' te worden of te kiezen voor een oververtegenwoordiging van autochtone en allochtone kansarmen, met als netto-effect een benadeling van beide groepen door de eenzijdig kansarme populatie (Jungbluth, 1997).

Ten slotte is er in Nederland het probleem dat de overheid zich niet met de didactiek mag bemoeien en bemoeienis met de samenstel-

ling van de schoolpopulaties politiek ingewikkeld ligt, terwijl op die terreinen nu juist het meeste resultaat te verwachten is. Daar waar het onderzoek mogelijkheden voor succesvol beleid identificeert, is de Nederlandse overheid vleugellam door gebrek aan sturingsmogelijkheden. Wat overblijft zijn andere mechanismen, zoals marktwerking, financiering op grond van *output* en sinds kort *accountability* in de vorm van het gedwongen publiceren van Cito-toets- en examenresultaten. Het grootste bezwaar daarvan is dat politici en beleidsmakers zichzelf min of meer ontslagen hebben van de taak om na te denken over welke factoren een effectieve didactiek voor achterstandsgroepen kunnen bevorderen.

Voor een korte verkenning van zulke effectieve vormen van didactiek volg ik het werk van enkele leidende Amerikaanse onderzoekers van dit moment. Hun inzichten zijn overigens terug te vinden in, of lopen parallel met de koers van nationale onderwijsrapporten en toekomstscenario's (Cole, 1995; Bruner, 1996; Brown en Campione, 1994; Cobb, e.a., 1994; Portes, 1996; Maehr, 1998, en het NEA-rapport, 1995; Barber, 1996; Meirieu, 1998). Hun onderzoek laat zien dat een voor kansarme leerlingen en multiculturele klassen effectieve didactiek juist niet uit speciale didactische methoden bestaat, maar uit een benadering die leerlingen de mogelijkheid biedt met elkaar in gemengde groepen zaken te onderzoeken, problemen op te lossen en te discussiëren. Het is belangrijk een sociale en intellectuele uitwisseling op een bepaald niveau tot stand te brengen. De klas hoort een gemeenschap van onderzoekers te zijn. De leerlingen nemen, in wisselende rollen, deel aan het gesprek en doen tegelijkertijd, op hun eigen niveau, kennis op.

Een voor de Nederlandse situatie interessante ordening van onderzoeksresultaten biedt Martin Maehr (1998). Hij stelt dat het van cruciaal belang is leerlingen in een multiculturele klas gemotiveerd te krijgen tot leren. Het school- en klasklimaat zijn de onderwijskundige middelen bij uitstek om motivatie te beïnvloeden; denk bijvoorbeeld aan hoe effectief een klimaat van hoge verwachtingen kan zijn. Welnu, in verband met het motiveren van leerlingen uit etnische minderheidsgroepen maakt Maehr een onderscheid tussen een *taakgerichte* en *egogerichte* cultuur op school en in de klas. Wanneer didactische experimenten worden geordend naar de mate van hun succes bij leerlingen uit minderheidsgroepen, dan blijken egogerichte benaderingen

(op competitie en individuele prestaties gericht) slechts gunstige effecten te hebben voor een kleine, meestal al bevoordeelde groep leerlingen. Het taakgerichte klimaat (bijvoorbeeld de genoemde gemeenschap van onderzoekers) is daarentegen goed voor alle leerlingen. Het verhoogt hun motivatie en zelfbeeld.

In het Nederlandse onderwijs is, zeker in het basisonderwijs, wel taakgerichtheid en gemeenschappelijkheid te bespeuren, maar deze worden als het ware ondergraven door de selectiedwang die al begint vanaf groep 7, als het al niet eerder is.³ In het voortgezet onderwijs nodigt de categorale opsplitsing van leerlingen niet uit tot een taakgerichte didactiek. Klassikaal lesgeven en het individueel laten werken van leerlingen ligt het meest voor de hand, ook al omdat leerkrachten zoveel uren moeten draaien, het hoogste aantal in Europa.

Het individueel-biografisch perspectief

In het kader van de achterstandsproblematiek is het zinnig aandacht te schenken aan individuele verschillen in schoolloopbanen en levenslopen binnen eenzelfde etnische of sociaal kansarme groep. Analyse van de biografieën van succesvolle arbeiderskinderen of allochtonen kan relevante inzichten bieden in hoe structurele factoren, toevallige oorzaken en persoonlijke kwaliteiten (wil, ambitie) in elkaar grijpen om het succes te verklaren. Te denken valt aan de biografieën van succesvolle arbeiderskinderen die Brands (1992) reconstrueerde. Zij laten mooi zien dat een toevalsfactor als een verhuizing of het verlies van een ouder ineens maakt dat kinderen afstand kunnen nemen of zich losmaken uit hun directe omgeving. Afstand krijgen van hun dagelijkse leven—hoe dat ook gebeurt—zodat zij ineens kunnen overzien door welke factoren hun leven bepaald wordt, scheidt vermoedelijk de voorwaarde voor hun intellectuele en sociale emancipatie. Kinderen die in kansrijke milieus opgroeien verkeren veel vaker in een omgeving waarin afstand nemen tot de cultuur behoort, of het nu is door de vragen die de ouders stellen, of door de vroeg gegeven zelfstandigheid.

Wat betreft de rol van het onderwijs zelf hebben Franse en Engelse sociologen interessante inzichten geboden in wat nu wel en wat niet bepaalt of een kind door wil leren. Vaak is het een inspirerende en belangstellende leraar die, misschien zonder zich daarvan bewust te zijn, een doorslaggevende rol speelt. Maar de 'toevallige factor' kan

ook elders liggen, in een boek, in een vriend, of het graag bij de klas willen horen (Woods, 1979; Dubet, 1991; Charlot e.a., 1992). Zulke individuele biografieën zijn niet alleen leerzaam voor onderzoekers en beleidsmakers, maar ook voor leerlingen uit achterstandsgroepen. Het persoonlijke spreekt aan, terwijl tegelijkertijd inzicht wordt verkregen in waar kinderen kunnen ingrijpen in hun eigen leven. Dit type onderzoek maakt verder duidelijk hoe belangrijk het is dat er identificatiefiguren zijn, zeg maar geslaagde voorbeelden van integratie zonder verlies van culturele identiteit. In het Nederlandse onderwijs is door de opsplitsing in schooltypen met hun eigen sociale populaties de *range* van identificatiemogelijkheden beperkt. Bovendien zijn in de hogere schooltypen nog weinig 'voorbeelden' voorhanden. Juist daar zijn weinig allochtone leraren en oudere leerlingen die als oriëntatiepunt kunnen fungeren.

Conclusie op basis van de vier perspectieven

De hierboven geschetste perspectieven geven alle vier aan dat voor een verdergaande tweedeling en segregatie in het onderwijs gevreesd moet worden. Er is een groeiende kenniskloof, die door de invoering van het VMBO (de samenvoeging van MAVO en voorbereidend beroepsonderwijs) niet opgeheven wordt. Het merendeel van de kansarme leerlingen dreigt eerder in een 'omgekeerde kweekvijver' te blijven hangen. De ontwikkeling en emancipatie van deze lage groep stagneren en vanuit deze leerlingen vindt steeds minder meritocratische mobiliteit plaats: sociale stijging op basis van capaciteiten en leerprestaties. Die is er nog wel, maar wordt gehinderd door de vroege selectie en door de scheiding tussen HAVO en VWO enerzijds en VMBO anderzijds, welke scheiding ook een culturele tweedeling betekent. De perspectieven geven aan dat oplossingen gezocht moeten worden in integratie en gemeenschappelijkheid in het funderend onderwijs. Vanuit onderwijskundig perspectief blijken didactische vernieuwingen gewenst, die binnen de genoemde kenmerken van het Nederlandse onderwijs en door de vrijheid van onderwijs nauwelijks te realiseren zijn. Een aanbod van positieve prikkels voor individuele kansarme leerlingen (onder andere inspirerende leraren en rolmodellen uit eigen groep die wel geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving) heeft onder deze condities ook minder kans.

De opvattingen in de Nederlandse sociaal-democratie over achterstandsproblematiek hebben in de afgelopen vijftientig jaar een flinke evolutie doorgemaakt. Interessant is dat deze evolutie maar gedeeltelijk spoort met ontwikkelingen in andere landen. Vergelijkbare economische, sociale en demografische ontwikkelingen in de verschillende landen en ook verschuivende inzichten in achterstandsproblematiek binnen de steeds internationaler georiënteerde wetenschappen dwingen het denken over onderwijs en achterstand weliswaar in een gemeenschappelijke richting, maar de Nederlandse sociaal-democratie kiest toch ook een eigen weg. Dat heeft te maken met de typisch Nederlandse context van consensuspolitiek, van verzuiling en van de bijbehorende tradities van vrijheid van onderwijs en kindgericht denken.

In Engeland en Frankrijk is de klassenstrijd een centraal begrip geweest in het linkse denken. Men geloofde in de maakbaarheid van de intelligentie. De Franse vakbonden stredden voor *l'intelligence à tous* en ook de Engelse arbeidersbeweging liet zich niet zomaar met een kluitje 'zelfontplooiing' het riet in sturen. Dat was in hun ogen pas 'deprivatie' (Blom, 1997).

In de internationale sociaal-democratie leefde ook de overtuiging dat leerlingen met verschillende achtergronden beter samen konden leren om zo goed voorbereid te worden op democratisch burgerschap. Deze opvatting is met name in de Scandinavische landen generaliseerd. De leerlingen gaan tot hun zestiende naar een gemeenschappelijke school met daarbinnen weinig selectie. Tegenwoordig bestaat er wel een standaard voor leerprestaties, waaraan alle leerlingen moeten voldoen. In deze context heeft men dan weer oog voor individuele verschillen en probeert men leerlingen al vroeg tot zelfstandig leren en zelfstandige keuzes te brengen.

Welke weg hebben de opvattingen van de Nederlandse sociaal-democratie afgelegd? In de jaren zestig was de leidende vraag in het sociaal-democratische denken hoe de geconstateerde ongelijkheid van kansen in het onderwijs kon worden opgeheven. Eén oplossing was de toegang tot de hogere vormen van onderwijs te verbeteren. Al snel leidde dat tot gedachten over uitstel van selectie, over de invoering van brugjaren en een middenschool, en het verbeteren van de door-

stroom, bovenal in opwaartse richting. Een andere oplossing was een voorschoolse taalcompensatie voor kinderen uit achterstandsgroepen. Het project 'Onderwijs en sociaal milieu' in Rotterdam en het zogenaamde GEON-project in Utrecht zijn de bekendste voorbeelden van compensatieprogramma's.

Terwijl deze ideeën in de jaren zeventig verder uitgewerkt werden, ontstond er onder invloed van Engelse en Franse sociologen een kritische beweging die zich met name afzette tegen het dominante *middle class*-denken in de compensatieprogramma's. Arbeiderskinderen (want daar ging het toen om) hadden geen achterstand maar waren gewoon verschillend. De compensatiethese werd vervangen door de differentiethese. In Nederland was de voedingsbodem voor het differentiedenken groot. Het paste beter in de Nederlandse pedagogische tradities van kindgericht denken en vrijheid van onderwijs. Zo werd de gedachte dominant dat leerlingen zich moesten ontplooien en verschillen tussen leerlingen alleen maar leuk waren. Onderwijs zou kinderen in hun ontwikkeling moeten volgen en vooral niet te veel eisen stellen. Doornbos' *Opstaan tegen het zittenblijven* werd erg populair. Tegen de achtergrond van deze trend legde minister Van Kemenade de middenschoolgedachte vast in de Contourennota. De nota liep internationaal gezien in de pas wat betreft de gedachten over een open, horizontaal schoolsysteem. Afwijkend, en achteraf gezien naïef, was dat het ontplooiingsdenken geen garanties bood op een eindniveau of diploma. 'Ieder kind zijn eigen eindtermen' was de slogan. Veel ouders zullen gedacht hebben: leuk voor anderen maar niet voor mijn kind, zeker niet in het voortgezet onderwijs.

Daarna is er van alles misgegaan en zijn de kansen op een horizontaal onderwijssysteem verkeken. De zwakke kanten van het middenschoolconcept, zoals de bovengenoemde inhoudelijke naïviteit, konden door de politieke tegenstanders worden uitgebuit. De felste opposanten waren VVD en NGL, het toenmalige genootschap voor eerstegraads leraren. Maar ook met de evaluatie van de experimenten met de middenschool liep het mis, onder meer omdat de middenscholen werden vergeleken met de oude schooltypen en hun voorgeselecteerde leerlingenpopulaties.

Ondertussen had in Amsterdam Co van Calcar voor een iets andere aanpak van achterstandsproblemen gekozen. In bepaald opzicht liep hij op zijn tijd vooruit. Volgens hem was het nodig dat arbeiderskin-

deren ‘creatief’ leerden denken. Daartoe moesten zij onder andere op nieuwe manieren – bijvoorbeeld vanuit meer theoretische kennis – naar de hun omringende werkelijkheid leren kijken. Maar voor het overige was het linkse denken over het wel en wee van kansarme leerlingen doortrokken van anti-intellectualisme (ook wel arbeiderisme genoemd). In navolging van Mao gaven vele opbouwwerkers en kritische leraren de voorkeur aan handwerk boven hoofdwerk. Allochtone leerlingen kregen in het kader van het differentiedenken les in eigen taal en cultuur (OETC). Een prikkel tot integratie was er niet. Men veronderstelde kennelijk dat dit wel vanzelf zou gaan.

Het duurde even, maar er kwam een kentering in de jaren tachtig. Het anti-intellectualisme uit de jaren zeventig maakte plaats voor denken in termen van inhoud en effectiviteit. In de verte geholpen door de economische recessie en door de kritiek op de immer groeiende overheidsuitgaven, ontstond er aandacht voor de vraag wat nu eigenlijk helpt bij de emancipatie van leerlingen in achterstandssituaties. Vos (1981) hield een inhoudelijk pleidooi voor een beleid van *promotion de tous* met ‘communale eindtermen’. Dat sloeg wel aan en een jaar later werd die gedachte overgenomen in de nota *Verder na de basisschool*, product van het toenmalige CDA/PvdA-kabinet. De val van dit kabinet verhinderde dat dit veel realistischer voorstel de aandacht kreeg die het verdiende.

De geschiedenis daarna ligt nog wat verser in het geheugen. Minister Deetman vroeg de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een advies te geven over de ‘basisvorming in het onderwijs’ en de daarbij passende structuur van het onderwijs. Het voorstel waar de WRR uiteindelijk mee kwam, was een compromis waarvan menigeen toen al de pervertering kon voorspellen. Algehele niveauverhoging en gemeenschappelijk onderwijs bereikt men nu eenmaal niet met behoud van alle bestaande vakken en de sterk gedifferentieerde en hiërarchische structuur van de Mammoetwet. Politiek bleek alleen dit compromis haalbaar en daarmee lijkt de kans voorbij om het probleem van de achterstandsgroep en de lage schooltypen op effectieve wijze aan te pakken.

Het onderwijsbeleid dat hierop is gevolgd, is in essentie reactief en wordt bovendien gekleurd door bezuinigingen. Steeds wanneer in het onderwijssysteem problemen opdoemen, worden ad-hocbeleidsmaatregelen genomen: dan maar brede scholengemeenschappen; dan maar

niet dezelfde toets voor de basisvorming; dan maar minder vakken in het vbo; dan maar vbo en mavo bij elkaar, maar dan wel weer vier niveaus, enzovoort.

Uiteindelijk is dan de meest voor de hand liggende oplossing dat scholen zelf zulke moeilijke beslissingen nemen; dat past bovendien goed in de algemene trend tot decentralisatie, vergroting van autonomie en marktwerking. De gevolgen daarvan beginnen nu zichtbaar te worden. In het onderwijs is de selectie verhevigd en vervroegd. De segregatie schrijdt onbelemmerd voort en de condities waaronder scholen effectief iets aan achterstanden zouden kunnen doen, worden steeds ongunstiger. Minister Ritzen kaartte onlangs terecht het probleem van de sociale cohesie aan en verwees naar de sleutelrol van de school daarin. Maar heeft hij zelf niet een beetje boter op zijn hoofd als hij een brandende kwestie als segregatie in het onderwijs gewoon niet aan de orde stelt?

Brandende kwesties op het gebied van achterstand en segregatie

Uit de analyse van de achterstandsproblematiek komen drie centrale problemen naar voren: er is sprake van een groeiende kenniskloof die de achterstand vergroot voor kansarme groepen; de lage groep komt in een neerwaartse spiraal, waardoor de mobiliteit vanuit die groep belemmerd wordt; de politiek slaagt er, uit machteloosheid en onwil, niet in effectieve oplossingen voor de onderwijsachterstanden mogelijk te maken.

In veel landen staat men voor vergelijkbare problemen. In de Verenigde Staten heeft de National Education Association (NEA) een interessant rapport uitgebracht, in Engeland gaf Michael Barber een voorzet en in Frankrijk Philippe Meirieu. Kenmerkend voor de drie benaderingen is dat de achterstandsproblematiek is opgenomen in een algemeen voorstel voor onderwijsvernieuwing. Zo plaatsen zij de lage groep niet apart, maar in de 'leergemeenschap'.

De resultaten van het onderzoek op dit gebied leveren voldoende aanknopingspunten voor zulke tot de verbeelding sprekende benaderingen. De crux is om, vanuit een analyse van de achterstandsproblematiek in relatie tot de eisen van de kennissamenleving, een consistente langetermijnvisie te ontwikkelen. Het sociaal-democratisch debat over onderwijsachterstand zou zich moeten richten op de volgende vragen:

★ Wil de sociaal-democratie de segregatie wel die zich in het Nederlandse onderwijs voltrekt? Heeft zij wel genoeg zicht op de gevolgen daarvan bij ongewijzigd beleid?

★ Wat zou een sociaal-democratische onderwijspolitiek—gericht op een gedegen voorbereiding van allen op de kennissamenleving—kunnen inhouden (zie NEA-rapport; Barber, 1996; Meirieu, 1998)?

★ Hoe kunnen toerusting, ontplooiing en meritocratische onderwijsdoelen samengaan?

★ Hoe kan het beroepsonderwijs zo ontwikkeld worden dat het een gelijkwaardiger stroom wordt naast het algemeen vormend onderwijs?

★ Welke verbindingen tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs, en welke mogelijkheden tot tweedekansonderwijs moeten zowel uit rechtvaardigheids- als effectiviteitsoverwegingen (opnieuw) worden ingevoerd?

★ Welke (nationale) beleidskaders zijn nodig om aan de ene kant onderwijspolitieke doelstellingen te verwezenlijken—zoals het bestrijden van achterstanden—en aan de andere kant zoveel mogelijk vrijheidsgraden aan leraren en leerlingen te geven om het onderwijs op eigen wijze vorm te geven?

★ Hoe kan een échte keuzevrijheid van ouders, vooral voor scholen in het voortgezet onderwijs, gerealiseerd worden?

Een voorzet

Als de Nederlandse sociaal-democratie kiest voor behoud van de gedifferentieerde structuur van het voortgezet onderwijs, dan moet ze voor de gesignaleerde achterstandsproblemen wél andere, ingenieuze oplossingen verzinnen. Waarom niet meer nadruk op de toerustingstaak, op een sterke didactische verbetering van basisonderwijs en beroepsonderwijs, en op de echte keuzevrijheid van ouders?

Stelt u zich voor. Over pakweg vijf jaar voorziet het onderwijs in Nederland iedereen van een basis voor een leven lang leren met zowel een Nederlands, als een multicultureel en internationaal perspectief. Het basisonderwijs heeft een duidelijk omschreven eindniveau gekregen waaraan alle leerlingen moeten voldoen. De overbelasting is verdwenen; er zijn vijf domeinen (Nederlandse taal, wiskunde, na-

tuur, samenleving, en expressie en beweging) waarbinnen theoretische kennis en praktische vaardigheden integraal ontwikkeld worden. De Cito-toets bewaakt of leerlingen het vereiste niveau halen; de toets meet volgens de norm, niet meer vergelijkenderwijs. Scholen die meer willen aanbieden mogen dat doen. Zij moeten er in de eerste plaats voor zorgen dat alle leerlingen aan de gestelde eisen voldoen. Zij gunnen leerlingen meer tijd als dat nodig is. Naar behoefte kunnen ze een voorklas en/of een kopklas inrichten. Ouders met een laag inkomen hoeven daarvoor niet te betalen. De voorklas kan desgewenst ook een opvangtaak vervullen. Als gevolg van de tot stand gekomen duidelijkheid over het vereiste eindniveau zijn basisscholen druk bezig hun didactisch repertoire uit te breiden met succesvol gebleken benaderingen, zoals coöperatief leren, onderzoekend leren, leren in teamverband en dergelijke. Hierin worden zij gestimuleerd door landelijke projecten voor didactische vernieuwing. De nieuwe basisschool geeft leerlingen een positief zelfbeeld mee over hun leer- vermogen en hun persoonlijke sterke punten.

Leerlingen die aan de eisen hebben voldaan, krijgen een brevet waarmee zij en hun ouders zelf het gewenste schooltype van voortgezet onderwijs mogen kiezen. Daar wordt conform een wettelijke regeling eerst *basisvorming* aangeboden. De ene school doet dat snel en met extra vakken, de andere school in drie jaar en nog een andere school met beroepsoriënterende vakken. Scholen mogen geen leerlingen weigeren en moeten als ze te weinig leerlingen krijgen, gaan samenwerken met andere scholen. Een deel van de leraren krijgt een jaar de tijd om de school te verbeteren. Ondertussen heeft de overheid alles op alles gezet om het beroepsonderwijs zo te verbeteren (denken en doen; slimme vaardigheden; mooie technieken en nieuwe media met uitdagende opdrachten), dat dit een aantrekkelijk en gelijkwaardiger alternatief wordt. Omdat leerlingen beter opgeleid zijn, zullen sommige brede scholen het weer aandurven groepen samen les te geven en de selectie een of twee jaar uit te stellen. Neveninstromers leren eerst goed de taal voordat ze aan het officiële programma meedoen. Na het afsluiten van deze basisvorming in het voortgezet onderwijs, die nu ook een helder eindniveau heeft, kiest de leerling opnieuw. Het gaat dan om de keuze tussen beroepsonderwijs (kort of lang) en algemeen vormend onderwijs. Voor wie van een vbo-basisvorming over wil stappen naar een algemeen vormend schooltype is

er een schakelklas. Verder worden de mogelijkheden voor verticale doorstroming in ere hersteld.

Op korte termijn zal de voorgestelde vernieuwing een extra financiële injectie verlangen. Op lange termijn zal de winst liggen in :

- * maatschappelijke voordelen van reductie van achterstanden en het geleidelijk terugdringen van de segregatie in het onderwijs;

- * efficiëntere en effectievere leerprocessen als gevolg van een duidelijk vastgesteld eindniveau waaraan alle leerlingen moeten voldoen;

- * een bredere kweekvijver voor talenten;

- * een betere voorbereiding op participatie in een kennissamenleving.

Het probleem van de meest kwetsbare groep, een groep van tien à vijftien procent—de omvang hangt af van het wel of niet erbij betrekken van leerlingen in het speciaal onderwijs—is met dit voorstel niet opgelost. Wel hebben ook zij meer kans om op een voor hen geschikte wijze mee te doen in de *mainstream*. Laten we hopen dat geleidelijk een einde komt aan de gewoonte voor elk probleem een oplossing te zoeken door verdere segmentering van het onderwijs.

Samenvoeging van leerlingengroepen en nieuwe op samenwerking gerichte didactische methoden, kunnen een mooi complement vormen van op capaciteiten en prestaties gerichte onderwijsdoelen.

Noten

1. Termen als ‘achterstand’ en ‘lage’ groep of ‘lage’ sociaal-economische status plaatsen we meestal niet tussen aanhalingstekens. De termen geven een (negatief) waarderende classificatie aan, die alleen in een sociologische analyse verantwoord is. In deze bijdrage zijn de termen niet bedoeld als diskwalificatie van bepaalde groepen.

2. Uit het onderzoek *De onbekende stad* van G. Engbersen bleek onlangs dat er naar schatting tachtigduizend illegalen zijn, vooral in de grote steden, die steeds meer uitgesloten worden van arbeidsmarkt en voorzieningen. Kinderen van illegalen zijn vermoedelijk niet meegeteld in de genoemde cijfers, die ontleend zijn aan het *Jaarboek voor Statistiek* 1998 (CBS, Heerlen). Vaak is onduidelijk bij deelnamecijfers of leerlingen in het speciaal onderwijs zijn meegeteld. Zij vormen ongeveer 9 procent van een leeftijdsgroep, wat hoog is in vergelijking met andere landen. Onder hen bevinden zich relatief veel Cumi-leerlingen.

3. Sommige basisscholen afficheren zich in het kader van de 'marktwerking' al als 'opleidingsschool voor HAVO en VWO'; dan begint het selectiecircuit dus al aan de poort, net als in het standenonderwijs van weleer.

Literatuur

M. Barber, *The learning game*, Londen 1996.

C. Baudelot en R. Establet, *Le niveau monte*, Parijs 1989.

H. Blok en P. P. M. Leseman, 'Effecten van voorschoolse stimuleringsprogramma's: een review van reviews', in: *Pedagogische Studiën*, vol. 73, no. 3, p. 184-197.

S. Blom, A. Welvaart en H. Verschoor, *De Doorbraak. Integraal onderwijsbeleidsplan voor de Nederlandse Antillen*, ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd- en Sportzaken, Curaçao 1998.

S. V. Blom, 'Eerste fase van voortgezet onderwijs: toegankelijkheid en rendement', in: M. van Dyck (red.), *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, Studies Onderwijsraad, Den Haag 1997.

S. Blom, *Intellectuele vorming in de basisvorming*. Advies aan het ProcesManagement Voortgezet Onderwijs, Hogeschool van Amsterdam 1996.

S. Blom, *Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk*, Groningen 1995.

J. Brands, *Die hoeft nooit meer wat te leren*, Nijmegen 1992.

A. L. Brown en J. C. Campione, 'Communities of learning and thinking, or a context by any other name', in: D. Kuhn (ed.), *Developmental perspectives on teaching and learning thinking skills*, Contributions in Human Development, 21, Basel 1990, p. 108-126.

D. Brugman e.a., 'Moreel klimaat van scholen voor voortgezet onderwijs: de perceptie van leerlingen', in: *Comenius*, no. 1, p. 64-82.

P. Cobb, T. Wood en E. Yackel, 'Discourse, mathematical thinking, and classroom practice', in: E. A. Forman, N. Minnick en C. Addison Stone, *Contexts for learning*, New York/Oxford, p. 91-119.

Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs, *Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*, Den Haag 1992.

Comité d'organisation, *Quels savoirs enseigner dans les lycées?* Rapport final. L. P. Léon Blum Saint Fons.

T. Deacon, *The Symbolic Species*, Londen 1997.

R. F. W. Diekstra e.a., *Scholierenonderzoek 1990: gedrag en gezondheid van scholieren uit het voortgezet onderwijs*, NIBUD, RU Leiden 1991.

S. L. Huang, *Classroom instruction and behaviors of Asian American and white students in mathematics*, paper AERA-conferentie in San Diego 1998.

T. Husén en A. Tuijnman, 'The contribution of formal schooling to increase intellectual capital', in: *Educational Researcher*, October 1991, p. 17-25.

P. Jungbluth, 'Achterstandsbeleid in perspectief', in: M. van Dyck (red.), *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, Studies Onderwijsraad, Den Haag 1997.

P. Jungbluth, *Sociaal-etnische achtergrond op individueel en schoolniveau*, paper voor de Onderwijs Research Dagen, Tilburg 1996.

Kennis voor morgen; bouwstenen voor het kennisdebat, ministerie van OC&W, Zoetermeer 1996.

P. de Koning en S. Blom, 'Differentiatiestructuur en basisvorming', in J. Vos e.a., *Onderwijs op de tweesprong*, voorstudie WRR, Den Haag 1985.

M. L. Maehr, *Confronting culture with culture: Creating optimum learning environments for students of diverse sociocultural backgrounds*, paper AERA-conferentie San Diego 1998.

P. Meirieu, *L'Ecole ou la guerre civile*, Parijs 1997.

L. Nieuwenhuis en E. Voncken, 'Arbeidsmarktontwikkelingen en de primaire startkwalificatie', in: in M. van Dyck (red.), *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, Studies Onderwijsraad, Den Haag 1997.

National Education Association, *Education and community: four scenarios for the future of public education*, 1995, Global Business Network, <http://www.gbn.org/scenarios/NEA/NEA.htm>.

OECD, *Education at a glance. Analysis*, Centre for Educational Research and Innovation, Parijs 1996.

Onderwijsraad, *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, advies, Den Haag 1992.

R. P. Portes, 'Ethnicity and culture in educational psychology', in: L. J. Saha (ed.), *International encyclopedia of the sociology of education*, Oxford 1997, p. 331-357.

C. J. M. Schuyt, *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*, ministerie van vws, Rijswijk 1995.

M.M. Suarez-Orozco, lezing, gehouden tijdens de AERA-conferentie te San Diego, 1998.

R. in't Veld, H. de Bruijn en M. Lips, *Toekomst van het funderend onderwijs*. Een studie, ministerie van OC&W, Zoetermeer 1996.

A.M. de Vries, *Hoe breder hoe beter?*, RION, Groningen 1992.

M. G. Weide, *Effectief basisonderwijs voor allochtone leerlingen*, GION, Groningen 1995.

W. de Wit, C. Suhre en L. Mulder, *OVB-doelgroepleerlingen in het voortgezet onderwijs*, ITS, Nijmegen/ GION, Groningen 1996.

P. Woods, *The divided school*, Londen 1979.

Een pleidooi voor behoedzaamheid. De gevolgen van de modernisering van het curriculum voor leerlingen uit achterstandssituaties

Inleiding

In 1992 kwam een onafhankelijke commissie van deskundigen tot de conclusie dat het aanbod in het basisonderwijs te breed was. De presentaties in een aantal belangrijke vakken lieten te wensen over; aangezien tijd maar één keer besteed kan worden, diende volgens de commissie gesnoeid te worden in het omvangrijke aanbod. Minister Ritzen gaf vervolgens aan een commissie onder voorzitterschap van Van Eijndhoven de opdracht dit probleem nog eens tegen het licht te houden. Deze commissie kwam tot de conclusie dat het met de breedte van het aanbod wel meeviel. Een moeizame nationale discussie werd daardoor voorkomen.

In 1985 had de toenmalige minister van Onderwijs Deetman aan een commissie onder voorzitterschap van Schuyt de opdracht gegeven de uitgangspunten voor de nieuw in te richten *basisvorming* in het voortgezet onderwijs te formuleren. Na zo ongeveer het hele land om advies te hebben gevraagd, kwam deze commissie met een voorstel. Op basis van uitgangspunten als: wat is goed voor de arbeidsmarkt, wat moet een goed burger weten over de samenleving, hoe kan doorstroming binnen het onderwijs worden bevorderd en hoe worden ongelijke onderwijskansen voorkomen, koos zij voor een vijftiental vakken. Elke leerling in het voortgezet onderwijs diende daarin onderwezen te worden en een basisniveau te bereiken. Gegeven de ongelijke bekwaamheden van leerlingen zou de tijd die daarvoor beschikbaar was per schooltype kunnen verschillen.

De discussie in het land over de voorstellen was ongekend fel. Ter linkerzijde werd betoogd dat zonder structuurverandering, dat wil zeggen zonder schooltypen op te heffen en een nieuw schooltype voor twaalf- tot veertien- à vijftienjarigen te creëren, de hele operatie tot mislukken gedoemd was. Daarnaast was de positie van enkele vreemde talen een punt van discussie, evenals bijvoorbeeld het vak

‘verzorging’. Uit zowel het rapport van de commissie-Schuyt als de discussies in de Kamer bleek dat er geen logisch dwingende relatie te construeren viel tussen uitgangspunten en vakkenkeuze, met uitzondering van vakken als Nederlands, Engels en wiskunde. Nog steeds zijn de breedte van de basisvorming en een aantal van de gekozen vakken omstreden.

De hervorming van de bovenbouw van de HAVO en het VWO, waarbij de keuze van een veelheid van pakketten beperkt is tot vier profielen, heeft eveneens aanleiding gegeven tot een heftig debat over prioriteiten: wat is verplicht voor alle profielen, wat vervolgens per profiel, et cetera.

De meest recente inhoudelijke hervorming betreft de herstructurering van leerwegen binnen de MAVO en het VBO. Hoewel zeer ingrijpend van aard en geldend voor veertig procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs, heeft deze herstructurering veel minder publieke belangstelling getrokken. De sociale status van de opleidingen zal daar debet aan zijn.

Wat illustreren deze hervormingen? Dat waarschijnlijk nog nooit in de geschiedenis van het onderwijs in zo’n korte tijdsspanne de *inhoud* van het totale initiële onderwijs voorwerp van debat en wetgeving is geweest. Waren in het verleden debatten over de structuur van het initiële onderwijs zeer prominent, in de jaren negentig heeft de inhoud boven aan de agenda gestaan, soms in combinatie met enige aanpassingen in de structuur.

Er zijn allerlei goede argumenten te geven voor de modernisering van het curriculum van het basis- en voortgezet onderwijs. Vanuit sociaal-democratisch perspectief is het echter van groot belang vast te stellen wat de effecten ervan zullen zijn voor leerlingen uit achterstandssituaties. Nemen hun kansen toe of af? Na een schets van de belangrijkste trends in het onderwijs zal ik daarom nagaan welke gevolgen deze (zullen) hebben voor zowel allochtone als autochtone kinderen van ouders uit de laagste opleidings- en inkomensgroepen.

Trends

Welke trends liggen aan al deze hervormingen van de inhoud van curricula voor basis- en voortgezet onderwijs ten grondslag?

Homogenisering van het onderwijsaanbod

Ten eerste streeft de centrale overheid ernaar om het onderwijsaanbod dat verplicht is voor *alle* leerlingen, beter te omschrijven en bovendien te verlengen. Als we daar ook de pogingen van de overheid bij betrekken om potentiële leerlingen van het speciaal onderwijs te behouden voor het reguliere onderwijs, dan doemt een beeld op van één onderwijsaanbod voor alle kinderen tot veertien à vijftien jaar. Uiteraard mogen scholen zich nog profileren met betrekking tot de niet verplichte onderdelen, maar er is een duidelijke tendens tot homogenisering in het onderwijs voor leerlingen tot veertien à vijftien jaar.

Nadruk op leerresultaten

Ten tweede worden gewenste resultaten steeds meer in termen van objectief te beoordelen producten gedefinieerd. Niet langer gelden intenties of geproclameerde opvoedingsconcepten als belangrijkste criteria voor de kwaliteit van een school, zoals in de jaren zeventig. Kwaliteit moet blijken, niet uit de door de docenten geroemde kwaliteit van het onderwijsmodel, maar uit wat de leerlingen geleerd hebben. Het registreren van wat een school in dit opzicht presteert is niet eenvoudig. Niet elke school werkt met dezelfde grondstof in termen van mogelijkheden van leerlingen.

Inmiddels is uit onderzoek gebleken dat verschillen in resultaat tussen scholen gemiddeld voor vijftachtig procent bepaald worden door de intelligentie van de leerlingen en/of hun sociale en culturele achtergrond. De kwaliteit van een school dient daarom afgemeten te worden aan de resultaten van de leerlingen op basis van wat van *deze groep* leerlingen verwacht mag worden. Blijft de school beneden deze verwachting dan spreken we van een minder goede school. Een basisschool met een hoog gemiddelde op de Cito-eindtoets kan kwalitatief onder de maat blijken te zijn, omdat met deze leerlingenpopulatie op andere scholen een beter resultaat kan worden behaald.

Deze discussie heeft het denken over effectiviteit van onderwijs sterk bevorderd. Het besef is gegroeid dat onderwijstijd een schaars goed is en dat voor het bereiken van bepaalde resultaten een minimum hoeveelheid tijd moet worden ingeruimd. Naarmate een hoger beheersingsniveau voor alle leerlingen wordt nagestreefd, zal het aantal vakken moeten afnemen, uitgaande van een vastgestelde tijdsbelas-

ting. Terzijde: Nederland neemt te midden van de westelijke landen een koppositie in waar het de voorgeschreven onderwijstijd voor leerlingen in de leerplichtige leeftijd betreft. Wanneer geklaagd wordt over het ontwikkelingsniveau van leerlingen in bepaalde vakken, komt men dus binnen de kortste keren terecht in een discussie over het laten vallen van andere vakken.

In die gevallen waar de politieke strijd over de prioriteiten niet tot een bevredigende oplossing leidt, wordt op beleidsniveau door het gebruik van bezwerende formules de spanningsverhouding tussen beheersingsniveau en het aantal vakken gebagatelliseerd. Vakleerkrachten willen dan nog wel eens protesteren omdat ze met een onmogelijke taak worden geconfronteerd. Deze argumenten worden, hoewel zelden publiekelijk, soms bestempeld als een vorm van belangenbehartiging.

Vakoverstijgende vaardigheden

Een derde trend betreft het benadrukken van vakoverstijgende vaardigheden. De benaming wil nog wel eens variëren, afhankelijk van nadere detaillering. De meest voorkomende, maar ook minst specifieke, is de term *leren leren*. Deze term vindt zijn legitimatie in de redenering dat kennis en vaardigheden snel verouderen, dat *life-time*-banen niet meer voorkomen en dat het individu dus moet worden toegerust met de instelling om voortdurend te willen leren. Daarbij moeten de vaardigheden worden ontwikkeld om het eigen leerproces zo goed mogelijk te sturen en in te richten.

In dit kader past ook het pleidooi voor het aanleren van zogenaamde meta-cognitieve vaardigheden: kennis van een bepaald domein is belangrijk, maar het kunnen omgaan met die kennis en het kunnen onderkennen welke domeinkennis ontbreekt om een specifiek probleem te kunnen oplossen, zijn minstens zo belangrijk. Als prototype van een geslaagde leerling geldt de bestuurder die met succes de voorzitterszetel van de Raad van Bestuur van een elektronicabedrijf verwisselt voor die van een voedingsmiddelenconcern of een bank en daarna met succes een ministerspost vervult. Excellent in het analyseren van problemen, het kunnen kiezen van de goede hulpbronnen bij het oplossen van problemen, voortreffelijk inzicht in krachtsverhoudingen, sociaal vaardig, et cetera. Dossierkennis is weliswaar belangrijk, maar voor een excellente functievervulling niet doorslaggevend.

Wanneer een iets lager ambitieniveau wordt aangehouden, doemt het beeld op van een werknemer die weliswaar enige specialistische kennis binnen het onderwijs heeft opgedaan, maar vooral het besturingssysteem van zijn kennisbestand goed heeft leren beheeren en dat zelfs kan ontwikkelen. Vaak wordt hier de analogie met de computer aangehaald. Niet aantal en omvang van de databases zijn voor de leerling het belangrijkste, maar het beschikken over een goed besturingssysteem van kennis en vaardigheden. Het onderwijs zou dus vooral gericht moeten zijn op training en ontwikkeling van het cognitieve besturingssysteem van leerlingen.

Constructivisme als paradigma

Een vierde trend, deels gerelateerd aan de vorige, is dat meer nadruk is komen te liggen op de leerling als *actieve* deelnemer aan het leerproces. In tegenstelling tot de filosofie dat leerlingen 'lege' vaten zijn die moeten worden gevuld met kennis, vaardigheden en attitudes die door de leerkrachten worden aangereikt, wint de gedachte terrein van actieve participatie van de leerling. De sturende rol van de leerkracht wordt vervangen door een begeleidende. De doelstellingen zijn, wat onderwerp en te bereiken niveau betreft, gegeven of worden in overleg tussen docent en leerling vastgesteld; vervolgens ligt het initiatief voor de inrichting van het leerproces voor het grootste deel bij de leerling. Dit wordt ook wel het *constructivistische paradigma* genoemd.

In deze benadering wordt een belangrijke rol toegedacht aan de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Met behulp van computerprogramma's krijgen leerlingen een 'intelligente leeromgeving' aangeboden, waardoor zij hun eigen leerproces individueel en efficiënt kunnen inrichten. De leerkracht biedt ondersteuning zowel bij het formuleren van de gewenste leerdoelen als wanneer door ICT veroorzaakte fricties optreden. Hij of zij blijft uiteraard een meer traditionele rol vervullen waar het vakken als kunstzinnige vorming en sport betreft. Hetzelfde geldt voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen. Het *studiehuis* in de bovenbouw van het HAVO en het VWO is daar het meest uitgesproken voorbeeld van. Steeds vaker wordt beweerd dat deze principes ook in het overige initiële onderwijs moeten worden doorgevoerd.

De pedagogische opdracht

Ten slotte—de vijfde trend—klinkt de roep steeds luider om de *pedagogische opdracht* van het onderwijs te versterken. Daaronder kunnen twee dingen worden verstaan. Ten eerste kan daarmee bedoeld worden op de kwaliteit van de sociaal-emotionele relatie tussen leerling en leerkracht. Een school die zorgt voor een veilig en herbergzaam klimaat, waar de leerlingen vertrouwen hebben in de leerkrachten, de leerkrachten hoge verwachtingen hebben van de leerlingen en de school als sociale gemeenschap goed functioneert, vervult zijn pedagogische opdracht naar behoren.

Een tweede interpretatie van de pedagogische opdracht verwijst naar het aanleren van bepaalde normen en waarden. Met de individualisering van de samenleving en de afname van gedragsregulerend vermogen van tal van instituties in het maatschappelijk middenveld, zoals de buurt, de kerk of jongerenverenigingen, wordt de opvoeding van kinderen steeds meer de exclusieve taak van het primaire samenlevingsverband: het gezin. Veel ouders staan er nu alleen voor. Door het veelvuldig opbreken van dat primaire verband wordt deze taak er voor hen niet makkelijker op. Voor die groepen jongeren van wie de ouders niet in staat zijn een gewenst sociaal netwerk rondom hun kinderen op te bouwen, is een grotere experimenteeruimte ontstaan. Hoger opgeleide ouders slagen er beter in aan die taak te voldoen dan minder geprivilegieerde ouders. De eersten beschikken over meer sociaal kapitaal, dat wil zeggen: zijn beter in staat een sociaal netwerk te organiseren in termen van ‘meewerkende’ verenigingen, clubs en vriendjes voor hun kinderen. De sociaal vrije ruimte is voor deze kinderen aanzienlijk kleiner en begint bovendien op latere leeftijd. Afwijkend gedrag in termen van lichte criminaliteit komt ook bij hen regelmatig voor, maar blijkt meestal van beperkte duur te zijn. Het gaat maar zelden van kwaad tot erger.

Dat ligt anders bij kinderen van wie de ouders zich al op jonge leeftijd van het kind onmachtig voelen, respectievelijk zijn, met betrekking tot de opvoeding. Lichte criminaliteit op jonge leeftijd is dan vaak een voorbode van ernstiger vormen later. Het is niet verwonderlijk dat met het afbrokkelen van de overige gedragsnormerende instituties het onderwijs steeds vaker als de laatste strohalm wordt gezien. Daar brengen alle kinderen tot minimaal zeventien jaar een groot gedeelte van de dag door, daar zijn ze letterlijk nog onder hand-

bereik. Recentelijk valt er dan ook een toenemende belangstelling te bespeuren van het ministerie van Justitie voor wat zich in het onderwijs afspeelt. Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' wordt van het onderwijs gevraagd de leerlingen omgangsvormen bij te brengen die passen bij het normale intermenselijk verkeer, evenals respect voor andermans eigendom en lichamelijke integriteit. Steeds meer ouders hopen in dit opzicht op hulp van de school.

De pedagogische opdracht wordt ook aangeroepen in de discussie over de inrichting van de multiculturele samenleving. In het bijzonder wijst men dan op de over te dragen of aan te leren waarden en normen die bijdragen aan het respecteren van andere culturen, het bestrijden van vooroordelen en het voorkomen van racistisch gedrag. *Intercultureel onderwijs* als het om vakken als wereldoriëntatie, godsdienstgeschiedenis of muzikale vorming gaat, zou ontwikkeld moeten worden. Wellicht gedijt de pedagogische opdracht het best in situaties van feitelijke interactie tussen leerlingen uit verschillende culturen. De toenemende segregatie in het basisonderwijs ('zwarte versus witte scholen') vormt daarvoor een extra barrière.

Leerlingen uit achterstandssituaties

Begripsomschrijving

Van oudsher bestaat er een relatie tussen de sociale achtergrond van leerlingen en hun schoolloopbaan. Vroeger was het wel kunnen volgen van een hogere opleiding maar er niet voor kiezen een veel voorkomend verschijnsel. Kinderen uit lagere milieus die op de lagere school talentvolle leerlingen waren, kozen toch niet voor hogere vormen van vervolgonderwijs omdat dit onderwijs niet paste in het wereldbeeld van hun ouders. Dit verschijnsel heeft zeer aan belang ingeboet. Leerkrachten en ouders uit lagere milieus adviseren respectievelijk kiezen meestal een vervolgonopleiding die past bij wat het kind presteert in het laatste jaar van het basisonderwijs.

De relatie tussen sociale achtergrond van kinderen en schoolloopbanen wordt nu nog in hoge mate bepaald door het verschil in prestaties tussen kinderen uit uiteenlopende milieus in het basisonderwijs. Dat verschil is aanzienlijk en varieert met wat als criterium voor sociale achtergrond wordt gehanteerd. Het ministerie van O&W hanteert twee criteria: opleiding van de ouders en etnische herkomst.

Voor de autochtone bevolking geldt: hoe hoger het opleidingsniveau van de ouders hoe beter de leerprestaties van de leerlingen in het basisonderwijs. Kinderen van universitair opgeleide ouders halen hogere scores dan kinderen van ouders met een hogere beroepsopleiding; die kinderen doen het op hun beurt weer beter dan leerlingen met ouders die een middelbare beroepsopleiding hebben gehad, en zo verder. Tot voor enkele jaren hanteerde het ministerie van OC&W als criterium voor achterstand dat één van beide ouders niet meer dan lager beroepsonderwijs mocht hebben genoten. Veertig procent van de autochtone kinderen bleek onder dit criterium te vallen. Recentelijk is het daarom aangescherpt: *beide* ouders mogen nu niet meer dan een VBO-diploma hebben. Het percentage kinderen dat tot de doelgroep behoort is daarmee meer dan gehalveerd. De schoolloopbanen van deze kinderen zijn, gemiddeld genomen, beperkt: negentig procent van hen volgt een VBO- of een MAVO-opleiding.

Allochtone leerlingen worden tot achterstandsleerlingen gerekend als hun ouders afkomstig zijn uit de mediterrane landen, de Antillen, Suriname, de Molukken en nog enkele andere gebieden en als beide ouders niet meer dan lager beroepsonderwijs hebben genoten. Tot voor kort gold ook hier dat één der beide ouders aan dat criterium diende te voldoen. De leerprestaties van deze leerlingen blijven nog weer aanzienlijk achter bij die van de vergelijkbare categorie autochtone scholieren. In belangrijke mate is dit weer toe te schrijven aan hun sociale achtergrond en niet aan hun etnische herkomst. Het opleidingsniveau van de allochtone ouders ligt namelijk beduidend lager dan dat van de vergelijkbare autochtone doelgroep. Veel Turkse en Marokkaanse moeders zijn bijvoorbeeld analfabeet.

Van alle allochtone leerlingen valt ongeveer 80 procent onder de doelgroep 'lager opgeleiden' en ze maken daarmee 12 procent uit van de schoolbevolking in het basisonderwijs. Opvallend voor het aspiratieniveau van deze groep is dat de ouders vaak een hoger schooltype wensen dan de Cito-eindtoets indiceert. Ook leerkrachten geven deze leerlingen vaker een hoger advies dan autochtone leerlingen met een vergelijkbare Cito-score omdat ze kennelijk van de veronderstelling uitgaan dat er meer talent in deze leerlingen schuilt dan de Cito-toets aangeeft. Empirisch onderzoek wijst uit dat de 'te hoge' schoolkeuze vaak goed uitpakt. Dat geldt niet voor alle leerlingen, maar de terugval in het voortgezet onderwijs correspondeert niet met de mate van te hoge keuze voor het vervolgonderwijs.

Achterstand: enkel- of meervoudig?

Leerlingen uit achterstandssituaties behalen lagere scores voor de kernvakken rekenen en taal aan het *eind* van het basisonderwijs. Bij het *begin* van het basisonderwijs is dat echter ook al het geval. De verschillen bij de beginsituatie blijven min of meer intact tijdens de basisschoolperiode. De achterstand beperkt zich bovendien niet tot rekenen en taal. Op vijfjarige leeftijd en zelfs jonger blijkt het cognitieve ontwikkelingsniveau van leerlingen uit achterstandssituaties op tal van onderdelen aanzienlijk lager te liggen dan dat van hun leeftijdsgenoten uit andere sociale groepen. Wanneer hier het onderscheid tussen meta-cognitieve ontwikkeling en meer reproductieve kennis wordt gemaakt, blijkt dat deze leerlingen op beide terreinen een achterstand hebben.

Ook als het om de sociaal-emotionele ontwikkeling gaat of om die van de fijne of grove motoriek manifesteren zich achterstanden. Als uitvloeisel daarvan constateren leerkrachten vaak dat deze kinderen zich maar korte tijd op een taak kunnen concentreren. Ze wisselen sneller van onderwerp, zetten minder lang door en zijn sneller afgeleid. Voorts blijken kinderen uit de middengroepen op jonge leeftijd meer belangstelling te hebben voor onderwerpen die typisch des schools zijn, zoals het bekijken van boeken en plaatmateriaal of het spelen met ontwikkelingsspeelgoed. Deze karakteristieken zijn nogal hardnekkig: leerkrachten uit het voorbereidend beroepsonderwijs rapporteren soortgelijke verschijnselen. Vandaar dat leerkrachten uit dit schooltype soms pleiten voor lessen van maximaal veertig minuten, terwijl gymnasiumleraren nogal eens pleiten voor blokken van twee lesuren.

Achterstanden in ontwikkeling strekken zich dus uit over een breed front. De achterstanden op het gebied van de cognitieve ontwikkeling en de taal zijn echter wel het grootst.

Hoewel de verschillen tijdens de basisschool *grosso modo* gelijk blijven, is het patroon niet uniform. Zo worden de verschillen in prestaties in de Nederlandse taal niet kleiner maar nemen eerder toe. Voor rekenen geldt het omgekeerde: de verschillen worden kleiner. De verklaring die daarvoor meestal wordt aangevoerd, is dat de taalontwikkeling sterk wordt gestuurd door buitenschoolse factoren, zoals de omgang met de ouders, met overige volwassenen en leeftijdsgenootjes. Rekenen daarentegen leer je vooral op school. Procentenbere-

keningen, staartdelingen, het metriek stelsel en dergelijke zijn zelden het onderwerp van discussie aan de ontbijt tafel of op straat. Positieve of negatieve buitenschoolse impulsen werken bij de taalontwikkeling dus door in de prestaties op school.

Het beïnvloedend vermogen van het onderwijs

Wat vermag het onderwijs als het gaat om het bijbrengen van kennis en vaardigheden, het leren van sociaal gedrag en het overdragen van waarden en normen? In het onderstaande zal ik daarop –gegeven de beperkte omvang van deze bijdrage– een enigszins impressionistisch antwoord geven.

Het aanleren van kennis en vaardigheden

In de jaren zestig verrichtte de beroemde, inmiddels overleden, Amerikaanse socioloog James Coleman een grootscheeps onderzoek naar kwaliteitsverschillen tussen scholen. Zijn teleurstellende conclusie was dat deze verschillen niet te vinden waren. Alle verschillen in prestaties tussen scholen konden worden toegeschreven aan de verschillen in leerlingenpopulatie. Om de prestaties te meten maakte hij gebruik van een test die een breed scala aan cognitieve kennis moest dekken. Het werd een grotendeels vakoverstijgende ontwikkelings-toets, waarin veel items voorkwamen die ook in een verbale intelligentietest niet misstaan zouden hebben.

Critici hebben hem later verweten dat hij daarmee het onderwijs in de scholen geen recht had gedaan. Door een van hen werd dat kernachtig onder woorden gebracht: scholen onderwijzen geen intelligentie, maar rekenen, taal, aardrijkskunde, geschiedenis, enzovoort. Later onderzoek waarbij wel vakgebonden toetsen werden gebruikt, toonde aan dat er dan wel degelijk kwaliteitsverschillen tussen scholen zijn waar te nemen. Conclusie: goed rekenonderwijs vertaalt zich in hogere rekenprestaties maar niet rechtstreeks in een kennisniveau van een hogere orde dat profijtelijk is voor andere kennisdomeinen. Naar analogie met computersoftware: vergroting van omvang en kwaliteit van een der databases leidt nog niet direct tot verbetering van de kwaliteit van het besturingssysteem. Goed onderwijs vertaalt zich niet direct in een hoger intelligentieniveau van leerlingen.

Evaluatie van het spraakmakende Rotterdamse stimuleringsproject

Onderwijs en Sociaal Milieu, dat van 1969 tot 1989 duurde, liet zien dat zich binnen één en hetzelfde domein een soortgelijk verschijnsel voordoet. Leerlingen bleken met rekenen extra vooruitgang te hebben geboekt als er toetsen werden gebruikt die direct aansloten bij de gehanteerde rekenmethode. Er werd echter geen extra vooruitgang geconstateerd met betrekking tot de Cito-eindtoets, een methode-overstijgende toets. De verwachte transfer binnen het rekendomein bleef uit.

Iets dergelijks doet zich voor binnen het domein lezen. Achterstandsleerlingen blijken bij technisch lezen, het snel en adequaat kunnen decoderen van woorden, niet de grootste achterstand op te lopen. De belangrijkste en soms zelfs groeiende achterstand doet zich daarentegen voor bij begrijpend lezen (het interpreteren van een tekst). Meer woordkennis leidt niet tot een evenredige toename van het interpretatievermogen van leerlingen.

Een interessante vergelijking valt te trekken met het beroepsonderwijs en het universitaire onderwijs. Ook daar wordt de roep om vakoverstijgende vaardigheden steeds luider. De snel wisselende functie-eisen en het perspectief dat een individu in zijn beroepsmatig leven meerdere keren van functie zal wisselen, doen de wens toenemen om studenten toe te rusten met vakoverstijgende kwalificaties. In het beroepsonderwijs wordt in dit verband gesproken van *sleutelkwalificaties*, in het universitaire onderwijs van *academische vorming*. Beide worden geacht een tegenwicht te vormen tegen de voortschrijdende specialisering.

In hoeverre het beroepsonderwijs en de universiteiten erin slagen vakoverstijgende vaardigheden aan te leren, is uit empirisch onderzoek niet ondubbelzinnig op te maken. Vergelijkingen worden sterk bemoeilijkt door het ontbreken van helder omschreven eindtermen en beoordelingscriteria. Zijn de eisen die aan de academische vorming van een afgestudeerde pedagoog worden gesteld dezelfde als die voor een ingenieur? Ook binnen hetzelfde opleidingsdomein ontbreekt het aan criteria en instrumenten om te beoordelen welke faculteiten het, in termen van leeropbrengsten, beter doen dan andere. Visitatiecommissies bestuderen cursusmateriaal, ICT-voorzieningen, studeerbaarheid van het curriculum, onderwijsvormen en rendement en trekken daaruit een conclusie over kwaliteit. Of de afgestudeerde artsen van de ene faculteit ook beter zijn dan die van een andere blijft in het ongewisse.

Wat valt hieruit te concluderen? Terwijl de roep om het bijbrengen van vakoverstijgende vaardigheden door het hele onderwijs weerklinkt, is onduidelijk of het onderwijs daar wel voor is toegerust. Empirisch onderzoek naar het basisonderwijs heeft tot nu toe uitgewezen dat kwaliteitsverschillen tussen scholen in het bijzonder naar voren komen bij toetsen die niet veel beroep doen op meta-cognitieve vaardigheden. Het cognitieve besturingssysteem van individuen vereist kennelijk een speciaal soort training die nog niet op veel scholen plaatsvindt. Andere instructietechnieken kunnen daar op den duur wellicht verandering in brengen. Maar moet je de oude schoenen weggooiden als je nog geen nieuwe hebt?

Het empirisch onderzoek laat voorts zien dat het bijbrengen van specifieke kennis en vaardigheden min of meer onafhankelijk van de kwaliteit van het besturingssysteem mogelijk is. Voorbeelden daarvan zijn het leren van tafels van vermenigvuldiging, het leren van het metriek stelsel, van spellingregels, van de topografie van Nederland, van jaartallen, van woordjes in een vreemde taal, et cetera. De spanning tussen wat maatschappelijk wenselijk wordt geacht en wat het onderwijs vermag, doet hier dus in volle omvang op.

Het aanleren van goed burgerschap

Scholen en universiteiten formuleren eindtermen vrijwel altijd in de vorm van wat een leerling zou moeten kennen en kunnen. Zelden of nooit verwijzen eindtermen naar criteria voor aan te leren sociaal gedrag. Het omgekeerde is meestal het geval: wanneer een leerling zich niet houdt aan de regels van het normale sociale verkeer wordt schorsing overwogen of zelfs verwijdering van de instelling. Onderwijsinstellingen worden door de overheid dan ook niet beoordeeld op hoe succesvol ze zijn in het afleveren van burgers met verantwoordelijkheidsgevoel. Dat geldt wel voor instellingen waarin de 'ontspoorde' jongeren terechtkomen. Deze instellingen zijn in allereerste instantie uit op gedragsregulering; het bieden van een adequate (beroeps)opleiding komt meestal op de tweede plaats.

Een curriculum dat is toegesneden op gedragsregulering ontbreekt dus op vrijwel alle scholen. De overheid geeft op dit terrein geen voorschriften die in deugdelijkheidseisen kunnen worden vertaald. Scholen worden vrijgelaten om – al dan niet systematisch – aandacht te besteden aan gedragsregulerend onderwijs. Politieke partijen zijn

over het algemeen terughoudend om hier een rol voor de overheid te claimen. Tegelijkertijd wordt door politici regelmatig een moreel appèl op de scholen gedaan om kinderen zo op te voeden dat jeugdcriminaliteit wordt voorkomen.

Gedragregulering binnen scholen vindt in de regel plaats door gebods- en verbodsregels, door het geven van het goede voorbeeld door docenten en door het in de klas bespreken van een casus. Soms gaan scholen verder en adopteren bijvoorbeeld een 'anti-pest'- of een 'schoner milieu'-programma, naar aanleiding van een reeks van incidenten of op initiatief van enkele docenten. Na één of enkele jaren verloopt dan het tij en wordt eventueel een ander project geadopteerd. Als gevolg van het incidentele karakter en de korte duur van de programma's zijn de effecten niet of nauwelijks te achterhalen. Dat betekent niet dat de school het gedrag van leerlingen niet zou kunnen beïnvloeden, maar dan moet er wel serieus werk van worden gemaakt en kan professionele ondersteuning van gedragspsychologen niet worden gemist. Leerkrachten hebben hiervoor geen scholing genoten.

De maatschappelijke context van de school is, waar het gaat om gedragsregulering, soms niet alleen weinig stimulerend maar zelfs contraproductief. Wanneer het met het milieu niet zo nauw wordt genomen in het ouderlijk gezin en ook de buurt en de vriendengroep 'foute' voorbeelden geven, wordt het voor de school wel heel moeilijk om leerlingen een positieve houding ten opzichte van het beheer van de natuur bij te brengen. Op die plaatsen echter waar de stimuli van de diverse actoren in elkaars verlengde liggen en daaruit sociale controle voortvloeit, kunnen effecten op het gedrag van leerlingen zeker verwacht worden.

Conclusie: opvoeding tot goed burgerschap valt niet onder de deugdelijkheidseisen die de overheid aan scholen stelt. Wel wordt vaak een moreel appèl op scholen gedaan. De praktijk laat een weinig geprofessionaliseerde aanpak zien: goed bedoelde initiatieven van beperkte tijdsduur zijn regel.

Het aanleren van waarden en normen

De veel geroemde vrijheid van onderwijs in Nederland is gebaseerd op het pacificatiebeginsel van 1917. Daarin werd vastgelegd dat levensbeschouwelijke stromingen recht hebben op eigen onderwijs, bekostigd uit de openbare kas. Als scholen maar voldoen aan de deug-

delijkheidseisen die de overheid stelt, zijn ze verder vrij het onderwijs overeenkomstig hun levensbeschouwelijke waarden in te richten. Gegeven deze situatie is het niet verwonderlijk dat de overheid geen initiatieven neemt voor het ontwikkelen van deugdelijkheidseisen. Pas wanneer de school waarden tracht over te dragen die indruisen tegen beginselen die in de Grondwet liggen besloten, treedt de overheid corrigerend op. Dat zal bijvoorbeeld gebeuren als een schoolteam racistische ideeën propageert. De vrijheid die scholen wordt gegund is echter betrekkelijk groot. Als de gelijkberechtiging van burgers tot een grondbeginsel van de Nederlandse staat mag worden gerekend, dan wordt het scholen toch kennelijk toegestaan de leerlingen voor te houden dat vrouwen niet thuishoren in publieke functies.

De discussie over wat de basiswaarden zijn van onze samenleving heeft met de komst van migranten uit uiteenlopende culturen een nieuwe impuls gekregen. Kan aan islamitische scholen worden opgelegd hun leerlingen te overtuigen dat polygamie ethisch niet te verantwoorden is? Of aan 'bevindelijke' scholen dat ook de vrouw in het ambt thuishoort? Een dergelijke gebodsbenadering gaat uiteraard veel verder dan een verbodsbenadering, zoals in het voorbeeld van racistisch onderwijs. Bij een gebodsbenadering horen ook deugdelijkheidseisen. Men kan vaststellen dat in de Tweede Kamer geen enthousiasme bestaat om de interpretatieruimte die scholen nu op dit gebied hebben, te verminderen. Dat verhindert politici niet om geregeld een appèl te doen op scholen en projecten te steunen die in de goede richting wijzen.

De vraag hoe effectief het onderwijs is bij het aanleren van waarden en normen, is moeilijk te beantwoorden. Op voorhand kunnen al wel enige vraagtekens bij de invloed van de school worden geplaatst. Een voorbeeld: hoeveel niet-protestantse leerlingen worden nadat ze een protestants-christelijke school hebben bezocht overtuigd protestant? We weten het niet, maar scholen worden daarop niet graag afgerekend. Bij dit soort vragen betrekken de meeste scholen de stelling dat dit niet hun primaire taak is, maar vooral die van de ouders. Het onderzoek naar de relatie tussen door de school gepropageerde waarden en die van de leerlingen is schaars. Dat wordt mede veroorzaakt doordat professioneel ontwikkelde programma's die expliciet gericht zijn op het aanleren van specifieke waarden, zelden voorkomen in het onderwijs. Veel ouders zijn trouwens een verklaard

tegenstander van expliciete waardenoverdracht, al zijn zij zelf overtuigd aanhanger van bepaalde waarden. Zij menen dat het kind weloverwogen tot een eigen overtuiging moet komen, zonder wat door hen wel als een vorm van indoctrinatie wordt beschouwd. Staatspedagogiek staat binnen Nederlandse verhoudingen gelijk aan vloeken in de kerk, welke kleur een kabinet ook aanneemt. Interessant is dat de socialistische zuil in het verleden nooit een eigen scholenveld heeft nagestreefd, wat in principe denkbaar ware geweest. Integendeel: 'onverdeeld naar de openbare school' was de leus die ook door de socialistische voormannen werd gehuldigd.

Conclusie: de overheid formuleert met betrekking tot de overdracht van waarden en normen geen deugdelijkheidseisen. Scholen zijn vrij in het overdragen van normen en waarden, tenzij ze evident in strijd zijn met de Grondwet. Onderwijskundig gezien is het proces van het aanleren van waarden in de praktijk zwak ontwikkeld. Bovendien zal het vaak voorkomen dat waarden, uitgedragen door de school, niet ondersteund worden door andere actoren die het kind beïnvloeden. De school zal dan zwaar moeten investeren in dit type onderricht, wil ze effectief zijn.

Consequenties voor het onderwijs aan kinderen uit achterstandssituaties

In het voorgaande is betoogd dat de onderwijspolitiek, als het om de inhoud van het onderwijs gaat, zich in wetgevende zin slechts bezighoudt met de overdracht van kennis en vaardigheden. Thema's als 'onderwijs en burgerschap' of 'onderwijs en waarden en normen' zijn geregeld onderwerp van een publiek debat waaraan ook politici deelnemen. Wetgevende arbeid op deze terreinen wordt echter zelden verricht. Voor kinderen uit achterstandssituaties zijn onderwerpen als afwijkend gedrag of waarden en normen weliswaar niet zonder belang, maar de grootste problemen zijn toch te lokaliseren in de ontwikkelingsachterstand op cognitief gebied en op het gebied van taal. Wat is voor hen de betekenis van trends als: meer nadruk op leerresultaten dan op onderwijsaanbod; grotere nadruk op de ontwikkeling van vakoverstijgende vaardigheden; toenemend accent op de inbreng van het kind in het leerproces (de leerkracht als begeleider)?

De nadruk op de leerresultaten kan voor achterstandsl leerlingen positief uitwerken. Als minimumstandaarden, eventueel per groep,

worden geformuleerd, dan zal de aandacht naar het (onder)presteren van de achterstandsgroepen verschuiven. Als een school wordt geconfronteerd met het feit dat andere scholen betere resultaten met een vergelijkbare groep leerlingen behalen, is de opdracht duidelijk. Het argument dat het aan de specifieke leerlingenpopulatie van deze school ligt, telt niet meer. Als de rekening pas aan het eind van de basisschool wordt opgemaakt, is het te laat. Daarom heeft staatssecretaris van OC&W Tineke Netelenbos terecht voorgesteld dat er tussentijdse doelen moeten worden geformuleerd, en wel voor groep vier, halverwege de basisschool. Dreigen bepaalde leerlingen achterop te raken, dan is er nog genoeg tijd om maatregelen te treffen.

De grotere nadruk op meta-cognitieve vaardigheden kan onder bepaalde voorwaarden slecht uitpakken voor leerlingen uit achterstandsgroepen. Hun achterstand op dit gebied is groot. Wanneer de nadruk verschuift van reproductieve kennis naar meta-cognitieve, vakoverstijgende vaardigheden en er geen rekening wordt gehouden met deze achterstand, dan komen zij ernstig in de knel. Dit probleem klemt te meer omdat de didactiek voor het stimuleren van meta-cognitieve vaardigheden nog niet sterk is ontwikkeld. De opdracht is dus een zorgvuldig evenwicht te vinden tussen wensen en mogelijkheden, niet om twee verschillende typen onderwijs aan te bieden, zoals Jensen eind jaren zestig in de Verenigde Staten voorstelde.

In een geruchtmakend artikel kwam Jensen tot de conclusie dat zwarte leerlingen nauwelijks slechter presteerden als toetsen werden afgenomen met betrekking tot reproductieve kennis, maar dat blanken beter scoorden als het ging om 'inzichtvragen' – vragen die verwijzen naar het cognitieve besturingssysteem. Niet de empirische bevinding trok zoveel aandacht, maar de aanbeveling die hij daarop baseerde: richt het onderwijs voor zwarten anders in dan voor blanken. Het onderwijs voor de laatsten zou gericht moeten zijn op inzichtelijk leren, leren leren zouden we nu zeggen, en het onderwijs voor zwarten op het principe van associatief leren en op geheugen-training.

Eenzelfde waarschuwing geldt voor de verschuiving van leerkracht- naar leerlinggestuurd onderwijs. Al in het begin van de jaren tachtig bleek uit empirisch onderzoek dat kinderen uit achterstandssituaties het slechter deden op scholen die veel leerstofdifferentiatie toepasten en kinderen op hun eigen niveau zeer zelfstandig lieten

werken. Dezelfde kinderen deden het op de zo verfoeide scholen met klassikaal onderwijs beter. Opnieuw de vraag: dan maar geen op de leerling toegesneden onderwijs en geen actievere participatie van de leerling? Dat zou betekenen dat deze leerlingen nooit zouden uitgroeien boven hun beperkingen en, althans ten dele, de aansluiting op de modernisering van de samenleving zouden missen. De oplossing ligt in het aanbieden van aanvullende didactische arrangementen. Daarbij krijgen de leerlingen goed gedoseerd ruimte voor eigen initiatief en worden specifieke streefdoelen voor hen geformuleerd. Meer dan bij de gemiddelde leerling zal het leerproces actief moeten worden gevolgd.

Ook het voorbereidend beroepsonderwijs zal zorgvuldig moeten omspringen met de maatschappelijke wens tot veralgemenisering en het aanleren van vakoverstijgende vaardigheden. Overvragen zal er waarschijnlijk toe leiden dat specifieke beroepsvaardigheden helemaal niet meer worden geleerd, terwijl de opbrengst met betrekking tot de vakoverstijgende vaardigheden tegen zal vallen. Bovendien zijn veel leerlingen in dit type onderwijs wel gemotiveerd tot het leren van een vak en minder tot het verwerven van niet goed herkenbare vakoverstijgende kennis. Voortijdig schoolverlaten ligt dan op de loer.

Conclusie: de genoemde trends met betrekking tot de inhoud van het onderwijs hebben onvermijdelijk gevolgen voor achterstandsleerlingen. Als daarmee onvoldoende rekening wordt gehouden, dan zullen deze leerlingen, ongewild, nog verder achterop raken. Hun vooruitzichten op een gunstige schoolloopbaan en hun kansen op de arbeidsmarkt zullen verder verminderen. Nieuwe ideeën over kennisoverdracht en leren kunnen het best in de praktijk worden gebracht met leerlingen die in dit opzicht het meest weerbaar zijn. Daarom was het wellicht verstandiger geweest het studiehuis (voorlopig) alleen in te voeren in het vwo.

Educatieve centra voor achterstandsleerlingen?

De overheid tracht de onderwijskansen van kinderen van laag geschoolde ouders, autochtoon en allochtoon, te verbeteren door het voeren van een Onderwijsachterstanden Beleid (OAB). De belangrijkste ingrediënten daarvan zijn extra formatieplaatsen voor scholen met veel OAB-leerlingen en extra middelen om allochtone leerlingen Ne-

derlands te leren. Zo telt een autochtone leerling met laag geschoolde ouders voor 1,25 en een leerling van allochtone herkomst met laag geschoolde ouders voor 1,9. Indien de extra formatie uitsluitend voor klassenverkleining zou worden gebruikt, zou een geheel 'zwarte' school dus aanzienlijk kleinere klassen hebben dan scholen in forensengemeenten. Voorts krijgen zogenaamde concentratiegebieden nog extra middelen.

Evaluatieonderzoek wijst uit dat tijdens de basisschool de verschillen in taalbeheersingsniveau tussen de groepen leerlingen niet kleiner worden, maar de verschillen in rekenen wel. Het aantal allochtone leerlingen dat doorstroomt naar HAVO/VWO neemt langzaam maar zeker toe. Voorts blijken allochtone leerlingen die hier al langer verblijven beter te gaan presteren. Desalniettemin blijft de achterstand van de genoemde groepen leerlingen aanzienlijk. Dat geldt ook voor de autochtone leerlingen van laag opgeleide ouders.

Lopen deze leerlingen hun achterstand nauwelijks in omdat hun scholen slecht presteren? Of, anders gezegd: zijn scholen met veel achterstandsleerlingen kwalitatief slechter dan sociaal heterogene scholen? Dit blijkt niet het geval te zijn. Het valt ook niet te verwachten, omdat zij immers extra middelen toegewezen krijgen. De vraag of deze scholen, als ze een optimale aanpak zouden hanteren, effectiever zouden kunnen zijn voor deze leerlingen, moet daarentegen waarschijnlijk positief worden beantwoord. Maar zelfs dan kan in een onderwijstijd van vijf uur per dag een ontwikkelingsachterstand van een jaar of meer niet worden ingelopen. De concurrentie zit niet stil.

Daaruit volgt dat de buitenschoolse omgeving van deze leerlingen een impuls moet bieden die ze minder achterstand doet oplopen. Te denken valt aan activiteiten gedurende de voorschoolse periode en in de tijd die het kind buiten school doorbrengt. Zo hebben achtentwintig basisscholen met veel allochtone leerlingen uit de vier grote steden van 1993 tot 1997 deelgenomen aan het experiment Verlengde Schooldag, dat werd gefinancierd door het ministerie van vws en door de betrokken gemeentebesturen, soms met relatief kleine bedragen, soms met aanzienlijke. Meestal werd de kinderen na schooltijd een aanbod gedaan binnen de muren van de school in samenwerking met externe organisaties als een muziekschool, een sportvereniging of stichting voor natuur en milieu. Sommige scholen gebruikten de extra financiële middelen om het aanbod door eigen leerkrachten te

laten verzorgen. Een enkele school bood in dit kader een huiswerkklas. Kinderen en ouders waren enthousiast over het initiatief, leerkrachten niet altijd, onder meer vanwege het extra werk. De buitendocenten vonden het nogal eens lastig met de wensen en het gedrag van de kinderen om te gaan. Wat te doen als kinderen zweren bij rap of house en de muziekdocent haar hart verpand heeft aan de viool? Het experiment heeft aangetoond dat er onder de doelgroepen veel belangstelling is voor zulke activiteiten, maar ook dat er op organisatorisch niveau nog tal van problemen op te lossen zijn wil een dergelijk idee met vrucht worden uitgevoerd.

Als men wil dat de buitenschoolse activiteiten effect hebben op de resultaten in de kernvakken, dan zullen activiteiten, materialen en didactiek heel zorgvuldig moeten worden gekozen. 'Verre transfer' van het ene vak naar het andere treedt niet spontaan op. Afstemming met wat zich binnen de reguliere lessen afspeelt, zal goed moeten worden geregeld. Idealiter wordt een overkoepelend ontwikkelingsprogramma opgesteld dat door alle verantwoordelijke actoren wordt onderschreven en op een groot aantal terreinen is uitgewerkt. Voor de gemeenten is hierbij een rol als regisseur weggelegd. Gegeven de huidige regelgeving, de verschillende subsidiestromen en de concurrentie tussen de instellingen is deze rol echter niet eenvoudig te vervullen. Lokale bestuurders hebben een grotere armslag nodig; zowel ambtelijke diensten als maatschappelijke sectoren zullen bovendien beter moeten gaan samenwerken. Pas dan kan de lappendeken aan voorzieningen, die nu veel achterstandswijken bedekt, worden vervangen door een netwerk van op elkaar afgestemde voorzieningen waardoor aan achterstandsleerlingen een continu, stimulerijk scala van activiteiten wordt aangeboden. Niet extra middelen hebben hier de hoogste prioriteit, maar afstemming en gemeenschappelijke doelstellingen.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor als het om de afstemming van de voorschoolse voorzieningen gaat, zoals die tussen scholen en peuterspeelzalen, vroeger bij uitstek het domein voor kinderen van de gegoede middenklasse. Scholen in achterstandswijken zouden relaties moeten aangaan met peuterspeelzalen of er zelf een moeten opzetten. Door gericht wervingsbeleid en het wegnemen van financiële drempels zou de traditie moeten groeien dat kinderen in een achterstandssituatie minimaal vier dagdelen per week deze voorzieningen

bezoeken. De leidsters, beter geschoold dan nu, zouden de kinderen een interessant en ontwikkelingsgericht programma moeten bieden.

In de jaren negentig zijn veel *gezinsgerichte* programma's ontwikkeld, met titels als Instapje, Opstapje, Opstap, Overstap, Klimrek, Spelvoorlichting aan huis. Ze hebben allemaal tot doel ouders te ondersteunen bij en te stimuleren tot pedagogisch gedrag dat de cognitieve ontwikkeling van kinderen bevordert. Het merendeel van deze programma's mag zich in grote belangstelling van de ouders verheugen. De programma's behelzen meestal opdrachten behorende bij spelmaterialia dat de moeder aangeleverd krijgt. Jonge getalenteerde allochtone moeders worden geïnstrueerd om andere moeders te begeleiden. Het inschakelen van deze paraprofessionals uit eigen kring komt de legitimiteit van programma's zeer ten goede. Dit aanbod komt meestal voort uit initiatieven van landelijke stichtingen en is door gemeenten moeilijk te coördineren.

Om enige orde in de chaos te scheppen worden in diverse gemeenten concepten bedacht waarbij de school een centrale rol speelt. In de gemeente Groningen is bijvoorbeeld het concept van de Vesterschool ontwikkeld, volgens de plannen een school die van acht uur 's ochtends tot tien uur 's avonds open is en waar leerlingen en ouders voor tal van activiteiten terecht kunnen. Aldus wordt de school een netwerkorganisatie waarin van alles op het gebied van *community-building* is georganiseerd. In Rotterdam is een soortgelijk initiatief genomen onder de titel 'De brede school'.

Wanneer in deze plannen ook de scholing van allochtone ouders een plaats krijgt, gaat het niet meer om scholen maar om wijkgebonden *educatieve centra*.

Slot

In zulke educatieve centra zal de centrale doelstelling blijven de maatschappelijke kansen van kinderen en ouders uit achterstandssituaties te vergroten. Juist omdat een succesvolle schoolloopbaan en het behalen van kwalificaties voor de arbeidsmarkt van cruciaal belang zijn om uit de achterstandssituatie te geraken, zal de school in engere zin een centrale plaats moeten innemen binnen de educatieve centra. Als de school (figuurlijk) wordt afgerekend op de leerresultaten van haar kinderen uit achterstandssituaties, dan ligt het voor de hand van de

overige gesubsidieerde organen die in deze wijken een educatieve functie vervullen, een ondersteunende houding te verwachten.

Deze opvatting staat in scherp contrast tot die uit de jaren zeventig, toen in menige achterstandswijk opbouwwerkers meenden de ouders te moeten mobiliseren tegen de school, die in hun ogen te veel een verlengstuk was van het kapitalistisch systeem. Veel leerkrachten gingen daarin mee en op een groot aantal scholen verdween de prioriteit voor degelijk taal- en rekenonderwijs. De winst op andere terreinen werd echter niet geïncasseerd, met als gevolg dat de leerlingen onvoldoende steun kregen in de competitie om aantrekkelijke functies op de arbeidsmarkt.

In onze sterk gereguleerde samenleving bestaan nog maar weinig legale mogelijkheden, buiten het onderwijs om, voor het verwerven van aantrekkelijke functies. Spectaculaire uitzonderingen zijn er uiteraard: in de sport, in de amusementswereld, in de wereld van de kunst en ook in het bedrijfsleven zien we soms carrières van mensen met weinig opleiding. De aantallen zijn echter te verwaarlozen ten opzichte van de overige miljoenen functies. Wel is de betekenis van het opleidingsniveau door een zekere mate van overscholing veranderd: waar vroeger een bepaald opleidingsniveau een voldoende voorwaarde was voor het vervullen van een bepaalde functie, is dat tegenwoordig een noodzakelijke voorwaarde. Een academische opleiding bijvoorbeeld garandeert geen betrekking meer op academisch niveau, maar zonder die opleiding is de kans op een dergelijke baan vrijwel nihil. Bijgevolg zullen kinderen die opgroeien in een achterstandssituatie, voor hun maatschappelijke carrière weinig baat hebben bij een iets meer dan gemiddelde muzikale of motorische ontwikkeling als het noodzakelijke diploma voor de begeerde functie ontbreekt. De selectiefunctie van het onderwijs blijft dus onverminderd haar werk doen. Dat wordt soms betreurd. Samenlevingen die echter niet selecteren op grond van opleiding maar op basis van andere criteria, kennen we uit eigen verleden of zien we over de (verre) grenzen. Vanuit sociaal-democratisch perspectief waren en zijn dat niet de meest gewenste.

Als de conclusie moet luiden dat alternatieven voor selectie op grond van diploma's niet voorhanden zijn, dan rest de opgave ieder kind de kans te bieden het diploma te halen dat bij zijn of haar belangstelling en talent past.

Literatuur

Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs, *Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*, Den Haag 1992.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs, *Zicht op kwaliteit*, Den Haag 1994.

B. P. M. Creemers, *The effective classroom*, Londen 1994.

P. Jungbluth, A. van Langen, Th. Peetsma & H. Vierke, *Het primair onderwijs in kaart gebracht*, Amsterdam/Nijmegen 1996.

J. Junger-Tas, 'Geweld onder jongeren', in: K. Schuyt (red.), *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*, Amsterdam 1997.

W. Fase, 'Intercultureel onderwijs in het licht van sociale integratie', in: G. W. Meijnen (red.), *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*, Groningen 1997.

G. A. Kohnstamm, 'Dertig jaar onderzoek naar effecten van pogingen de cognitieve ontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren', in: G. W. Meijnen (red.), *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*, Groningen 1997.

G. W. Meijnen, *Van zes tot twaalf*, Harlingen 1984.

G. W. Meijnen, 'De toegankelijkheid van het onderwijs', in: J. Ahlers (red.), *Onderwijs in 2000*, Zeewolde 1995.

G. W. Meijnen, K. Autar & P. Hoop (red.), *De verlengde schooldag. Theorie en praktijk*, Alphen a/d Rijn 1996.

T. Netelenbos, 'Het voortgezet onderwijs als studiehuis', in: J. Ahlers (red.), *Onderwijs in 2000*, Zeewolde 1995.

Onderwijsraad, *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, advies, Den Haag 1997.

Onderwijsraad, *Advies concept examenprogramma's VBO/MAVO*, Den Haag 1997.

Platform Pedagogische opdracht van het onderwijs, *De school van je leven*, Enschede 1995.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Basisvorming in het onderwijs*, Den Haag 1986.

De school als pedagogische werkplaats

Inleiding en probleemstelling

Langzaam maar zeker komen pedagogische vraagstukken hoger op de agenda van het onderwijsdebat. Onze vertrouwde voorstellingen van onderwijs worden in verrassend tempo ondergraven door de onderwijspraktijk. Het zijn niet alleen de anekdotes die verontrusten (*no-go areas* voor leraren in scholen voor voortgezet onderwijs bijvoorbeeld, of de keuze van PABO-studenten voor de specialisatie 'het jonge kind' uit angst voor de gedragsproblemen in de hoogste groepen van de basisschool), ook de cijfers spreken. Dertig procent van de leerlingen in het voortgezet en beroepsonderwijs verlaat vroegtijdig en meestal in een conflictsituatie de school. Van hun leraren neemt het merendeel vroegtijdig afscheid van school. Leerlingen willen het zó niet meer; hun leraren kunnen het zó niet meer.

De vraag is telkens: hoe dringen wij de problemen terug? De antwoorden—zoals een debat over normen en waarden, de inrichting van het Studiehuis voor de hoogste klassen van HAVO en VWO (de leerling werkt zelfstandig en de leraar begeleidt) of het ontwerpen van programma's voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de basisschoolleerling—zijn echter onvoldoende op de problemen toegesneden. De maatregelen die op school of door beleidsmakers worden genomen, zijn slechts aanvullingen op de bestaande onderwijspraktijk. De structurele kenmerken van de school, inclusief de wijze waarop het onderwijs is ingericht, staan niet ter discussie. Zo vormt de voorspelbare uitval van 25 procent van de leerlingen¹ geen gespreksonderwerp. Het uiterst bescheiden resultaat van de beleidsinspanningen om de sociale ongelijkheid in het onderwijs terug te dringen en kinderen met leer- en gedragsproblemen in het gewoon onderwijs te integreren, is evenmin onderwerp van discussie. Het onderwijsonderzoek op dit terrein is van hoog niveau en voor een land als Nederland omvangrijk. Het levert veel gegevens op, maar het is niet duidelijk hoe

de aldus verkregen kennis in praktisch handelen moet worden omgezet.

Samengevat: de analyse van de problemen in het onderwijs en de voorstellen voor verbetering staan te veel los van de kenmerken van het huidige pedagogisch regime. Daarom komt een fundamentele discussie niet van de grond.

Deze bijdrage richt zich op de problemen zoals deze in het onderwijs zelf door leraren en leerlingen worden ervaren. Ze bevat een analyse van deze problemen en laat zien hoe ze leraren en leerlingen gelijkelijk belasten en voor de leerlingen leiden tot onderprestatie. Mijn voornaamste stelling is dat het onderwijsbeleid noch de onderwijsinstellingen rekening houden met de menselijke conditie: met de wijze waarop leerlingen leren en zich ontwikkelen; en met de betekenis van overtuigingen, opvattingen, persoonlijke doelstellingen en motieven van leraren en leerlingen voor de effectiviteit van het onderwijs. In deze beschouwing wordt een schets gegeven van een school die een adequaat antwoord zou kunnen geven op de problemen van het hedendaagse onderwijs: een school die men als een pedagogische werkplaats zou kunnen typeren. Ik let daarbij speciaal op de minder succesvolle situaties voor leraren en leerlingen, wanneer het onderwijsstelsel kwetsbaar blijkt. Deze kwetsbaarheid wordt geanalyseerd aan de hand van vijf paradoxen.

Paradoxen

De eerste paradox: menselijke ontwikkeling en leren

De voornaamste paradox die het onderwijs parten speelt ligt besloten in ons denken over menselijke ontwikkeling en leren. Aan het gestandaardiseerde onderwijsaanbod, de organisatie van het onderwijs en de eisen die aan leerlingen worden gesteld, ligt een opvatting ten grondslag die ontwikkeling en leren beschouwt als continu en voorspelbaar, als uniform. Een standaardcurriculum moet in een standaardtijd volgens standaardcriteria door alle leerlingen worden doorlopen. Met verschillen tussen leerlingen in talent, tempo en temperament wordt in beginsel geen rekening gehouden, tenzij door verwijzing naar een school voor speciaal onderwijs of door aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld *remedial teaching*) die tot doel hebben de

leerling weer in het standaardcurriculum terug te brengen. Volgens deze—deterministische—opvatting moet de onderwijsomgeving zorgen voor een aanbod dat past bij de leeftijd van de leerling, maar wordt het onderwijsresultaat grotendeels door de aanleg van de leerling bepaald. Vandaar dat in ons onderwijs de intelligentietest op een ononderbroken populariteit kan rekenen.

Zowel in de wetenschap als in het *common sense*-denken is deze opvatting al lang verlaten. Onderzoek heeft voldoende aangetoond dat de (onderwijs)omgeving er wel degelijk toe doet en dat onderwijsprestaties het resultaat zijn van interactie tussen de leerling en zijn of haar omgeving. Deze interactie is meer dan een simpel patroon van actie en reactie: mensen zijn geen antwoordmachines.

Dit inzicht komt tot uitdrukking in de zogenaamde cognitieve visie op menselijke ontwikkeling, leren en gedrag. (zie Van Parreren, 1988; Boekaerts en Simons, 1993). In deze visie hebben mensen een intrinsieke motivatie om dingen te weten en te kunnen en zijn zij uit op controle van hun omgeving. De intrinsieke motivatie tot ontwikkeling of vooruitgang wordt in de motivatiepsychologie wel nader omschreven in termen van drie psychologische basisbehoeften: de behoefte aan relatie, de behoefte aan competentie en de behoefte aan autonomie. Deze drie zijn, in tegenstelling tot onze biologische behoeften, permanent aanwezig.

Menselijk gedrag is in de cognitieve denkwijze gemotiveerd gedrag. Informatie over de omgeving wordt als het ware gefilterd door persoonlijke motieven en doelen. Mensen nemen waar, overwegen, en beslissen op basis van wat zij op dat moment van belang vinden. Hun gedrag heeft betekenis, het drukt hun bedoelingen uit en reflecteert hoe zij hun omgeving waarderen. De cognitieve visie legt de nadruk op het actieve, bewuste karakter van het menselijk handelen. Mensen worden bij wijze van spreken gezien als de regisseur van hun eigen ontwikkeling en gedrag. Ontwikkelingsstagnaties en ontwikkelingsstoornissen uiten zich vaak het eerst op dit niveau van 'zelfsturing'.

Deze interpretatie van menselijke ontwikkeling stelt ons in staat het gedrag van leerlingen die achterblijven in school beter te begrijpen. In de literatuur worden zij getypeerd als cognitief inactieve leerlingen. Zij doen kennelijk niet meer mee, de leerlingen die er telkens door de leraar bij moeten worden geroepen en die alleen werken als

de leraar naast hen staat. Deze leerlingen hebben voor zichzelf vastgesteld dat hun primaire behoeften in de gegeven situatie niet kunnen worden bevredigd. Zij blijken bij vergelijkende beoordeling niet competent. Zij zijn afhankelijk van de motivatie van hun leraar om hen te helpen, van diens tijd en geduld. Er is een goede kans dat de relatie daardoor wordt belast. Trouwens, ook de relatie met de medeleerlingen wordt als gevolg van de waargenomen geringe competentie belast.

Leerlingen die dit lot treft zijn zich meestal zeer goed bewust van hun situatie. Zij stellen vast dat het weinig zin heeft om zich in te spannen: er is immers geen verband meer tussen inspanning en resultaat. Zij kunnen dan 'besluiten' niet meer actief mee te doen, teneinde verdere schade aan hun zelfwaardering te voorkomen. Zo ontstaat de paradoxale situatie dat de leerlingen die op onderwijs zijn aangewezen, door de kenmerken van dat onderwijs worden ontmoedigd om zich in te zetten.

De recente wetenschappelijke literatuur over onderwijs besteedt veel aandacht aan de wijze waarop leerlingen hun eigen ontwikkelings- en leerprocessen sturen. Daarin komt een andere opvatting over 'leren' en derhalve over 'onderwijzen' naar voren dan de gebruikelijke. Leren is niet reciteren of herhalen van wat wordt aangeboden; leren is niet het overdoen van het voorbeeld; leren is het (re)construeren hiervan. De leerling wordt gezien als ontwerper van zijn kennis, vaardigheden en inzichten en degene die het verloop van het ontwerpproces zelf controleert en toetst. De leerling zet het onderwijsaanbod om in een proces van individuele ontwikkeling. Het behoeft weinig uitleg wat deze definitie van 'leren' voor het onderwijzen betekent. De aandacht verschuift van het product naar het proces en van leraar-gecentreerd onderwijs naar leerling-gecentreerd onderwijs. Het is de leerling die het werk moet doen. De leraar geeft aanwijzingen wanneer de leerling ondersteuning nodig heeft. De leraar komt in de positie van de begeleider van leerprocessen. Deze benadering ligt ten grondslag aan het idee van het Studiehuis en aan de onlangs aan de minister en HBO-Raad aangeboden voorstellen voor gemeenschappelijke curricula voor de PABO's en de tweedegraadslerenopleidingen, die erop gericht zijn de tweedeling in de school tussen de succesvolle leerlingen en de achterblijvers tegen te gaan.

Ik zal dit kort toelichten.

Uitgangspunt voor het onderwijsproces is de individuele ontwikkelingsgang van de leerling; de Wet op het Basisonderwijs spreekt in dit verband over de zorg voor een ononderbroken ontwikkeling. Zo bezien is de belangrijkste zorg niet of een leerling achterblijft bij anderen, maar of hij achterblijft bij zichzelf, bij zijn eigen ontwikkelingsmogelijkheden. Onderpresteren is het gevaar en niet het achterblijven bij een ander. De geldende ontwikkelings- en leerpsychologische inzichten ondersteunen deze opvatting. De vraag is of, en zo ja hoe, het ontwikkelingspotentieel kan worden vastgesteld. Het antwoord is in beginsel eenvoudig: dit moet men niet willen meten, als men al zou willen pretenderen het te kunnen. Het criterium voor een voorspoedige ontwikkeling in de school is of de leerling daadwerkelijk betrokken is bij zijn eigen intellectuele en sociale ontplooiing, bij zijn eigen werk en zijn relaties. Betrokkenheid van leerlingen bij hun taak in de school is uiteindelijk ook het beste criterium voor de beoordeling van effectiviteit van onderwijs, zo blijkt uit onderzoek (Wang e.a., 1990).

Een andere benadering van centrale begrippen als ontwikkeling en leren, zoals hier toegelicht, is niet van vandaag op morgen door onderwijs- en opleidingsinstituten en hun leraren en leerlingen aanvaard. Maar dit is misschien niet het grootste probleem. De vraag is of het huidige onderwijssysteem de definitieverschuiving wel accepteren kán. De structuur, de cultuur en de organisatie van onze (opleidings)scholen zijn namelijk onlosmakelijk verbonden met een deterministische mensvisie. Deze bepaalt de standaardisering van aanbod en organisatie, de vergelijkende beoordeling en de invulling van rollen, functies en verantwoordelijkheden van leraren en leerlingen.

Deze beschouwing over de veranderende inzichten in de menselijke ontwikkeling en in 'leren' wil ik illustreren met enige voorbeelden uit de schoolpraktijk. Aan de hand daarvan wordt duidelijk hoe onderpresteren tot stand komt of, anders geformuleerd, hoe leerlingen inactief worden gemaakt. Drie thema's staan daarbij centraal: de rol van verwachtingen die leraren en leerlingen van zichzelf en elkaar hebben; de wijze waarop leraren en leerlingen succes en falen verklaren; en de gevolgen van het competitieve karakter van ons onderwijssysteem. De bevindingen die hier gepresenteerd worden, zijn ontleend aan motivatieonderzoek in de school. Merkwaardigerwijze heeft de betreffende literatuur nauwelijks een plaats in de onderwijsdiscussie.²

De tweede paradox: de interactie tussen leraar en leerling³

Laten we allereerst de rol van verwachtingen van leraren en leerlingen nader analyseren. Vanaf een week of acht na het begin van het schooljaar hebben leraren hun verwachtingenhiërarchie opgebouwd in overeenstemming met de resultaten van de vergelijkende beoordelingen in de groep tot dan. Nauwkeurig observatiewerk laat zien dat leraren, onbedoeld meestal, hun verwachtingen talloze malen per dag, verbaal en non-verbaal, aan hun leerlingen laten blijken. De leerlingen weten op grond hiervan na korte tijd reeds betrouwbare schattingen te maken van hun eigen plaats en die van hun medeleerlingen in de verwachtingenhiërarchie van hun leraren. Dit geldt ook voor nog jonge leerlingen; dezen schatten alleen iets minder betrouwbaar. Leerlingen blijken vervolgens hun verwachtingen van hun eigen prestaties aan de verwachting van de leraar aan te passen. Er treedt een *self-fulfilling prophecy* op: de aldus aangepaste verwachting is van grote invloed op hun houding en prestaties. In het bijzonder bij leraren die in hun onderwijs sterk differentiëren doet zich dit voor. Hun leerlingen blijken minder gemotiveerd en lager te presteren dan leerlingen van leraren die niet zo sterk individueel onderscheiden. Een meer of minder uitgesproken houding van leraren ten aanzien van de individuele verschillen in hun klas kan nogal wat verschil maken.

Ook de wijze waarop leraren het succes of falen van hun leerlingen verklaren is van invloed op de positie en het gedrag van de leerlingen. Als het goed gaat met hun leerlingen zullen leraren zichzelf mede als oorzaak van het succes zien. Als het niet goed gaat houden zij zichzelf erbuiten. Het gebrek aan succes schrijven zij toe aan externe factoren, zoals de intelligentie van leerlingen ('van een vermoede lage intelligentie kun je geen resultaat verwachten'), hun afkomst en hun taakhouding. Deze reacties van leraren worden zowel in Nederlands als Angelsaksisch onderzoek aangetoond, ook van leraren in het speciaal onderwijs. Het bedenkelijke hieraan is dat leraren, bij tegenvallende prestaties van hun leerlingen, van mening zijn dat zij daarop geen invloed kunnen uitoefenen. Als het moeilijk wordt vinden zij zich niet competent en doen ze alsof ze er niet toe doen. Dit is juist niet het geval. Leraren doen ertoe.

Hoe belangrijk de kwaliteit van de interactie van leraar en leerling óók voor de leraar is, blijkt uit onderzoek naar de communicatie tus-

sen leraren en leerlingen. Leraren blijken het meest te communiceren met de leerlingen die goed meekomen. De achterblijvers, in het bijzonder de leerlingen met gedragsproblemen, lijken door leraren te worden ontweken. In eigen onderzoek in groepen drie van de basisschool stelden we vast dat deze leerlingen significant minder extra instructie en feedback van de leraar kregen dan de leerlingen die vlot meekwamen.

Leraren kennen net als hun leerlingen de behoefte aan relaties, aan competentie en aan autonomie. Leerlingen die niet meekomen vormen voor hun leraren een risico. Zij tonen zich inactief, geven hun leraren dus weinig terug, wat de kwaliteit van hun onderlinge relatie niet bevordert. Voorts moeten leraren in zulke situaties vaststellen dat het hun niet lukt, althans hun niet alléén lukt, om de schoolprestaties van de leerling te verbeteren. Hierdoor wordt de professionele competentie van leraren bedreigd. Leerlingen die niet goed mee kunnen komen worden daarom gemakkelijk gepasseerd, vooral als er sprake is van gedragsproblemen. De paradoxen in de school kennen aldus een zeer menselijke achtergrond, hoewel ze voor de betrokken leerlingen harde gevolgen hebben. In ieder geval kunnen we vaststellen dat als er problemen in een groep zijn, zowel leraar als leerling betrokken is en dat zij dezelfde reacties laten zien, gericht op het behoud van zelfwaardering.

De derde paradox: competitie

Even vanzelfsprekend als te weinig besproken is de competitie in onze scholen—het resultaat van vergelijkende beoordeling. Leraren en leerlingen haasten zich naar het goede antwoord en het daaraan verbonden prestige. Vanuit de geldende definitie van leren als (re)construeren valt aan een goed antwoord echter weinig te leren. Het goede antwoord, dat was het dan. Het verkeerde antwoord daarentegen noopt tot actie en maakt de weg naar het goede antwoord inzichtelijk. Opnieuw valt op hoe dichotoom de waardering voor ontwikkeling en leren in ons onderwijs is: voor/achter, voldoende/onvoldoende, goed/fout.

Men behoeft competitie in opvoeding en onderwijs overigens niet af te wijzen wanneer men kritisch staat tegenover de cultuur van de goede antwoorden in de school.

Onderzoek naar de ervaringen van leerlingen heeft een aantal min-

der gewenste gevolgen van een al te competitieve cultuur aan het licht gebracht. Samengevat komt het erop neer dat bij uitvoering van schooltaken met een gegeven doel en met een 'premie' op het tempo van oplossing, het cognitief perspectief van leerlingen inkrimpt. In vergelijking met leerlingen die in staat worden gesteld zelf hun doel en tijd te bepalen, tonen de eersten zich minder inventief, minder creatief, minder gemotiveerd om de taak zelf onder de knie te krijgen. Zij maken de kwaliteit van de operatie ondergeschikt aan het doel. In situaties waarin leerlingen zichzelf kunnen sturen zijn zij meer betrokken bij hun taak en meer gemotiveerd om door te zetten. Zij leveren bovendien een kwalitatief beter product.

Het gedrag van de leerlingen in de eerste situatie wordt getypeerd als ego-georiënteerd, het gedrag van de leerlingen in de tweede situatie als taak-georiënteerd. Hoewel beide oriëntaties door dezelfde leerlingen wisselend kunnen worden gekozen en ze ook niet altijd zo scherp te onderscheiden zijn, biedt de betreffende literatuur een rijkdom aan voorbeelden van een gunstig leerklimaat in de klas. Voorop staat de vraag in hoeverre leerlingen uitgedaagd en in de gelegenheid gesteld worden om zelf verantwoordelijkheid voor het onderwijsproces te nemen. Als voorwaarden hiervoor gelden onder meer: keuze van doel en werkwijze, eigen tijdmanagement, hulp die beschikbaar is met het doel zichzelf te leren helpen, leraren die belang stellen in product én proces en de gelegenheid gezamenlijk te leren en problemen op te lossen. Van groot belang voor de eigen ontwikkeling tot zelfstandige, gemotiveerde leerling zijn, zo blijkt steeds weer, de opvattingen over eigen bekwaamheid en over oorzaken van succes en falen; zelfwaardering; verwachting en waardering van de onderwijssituatie; *self-monitoring* en zelfevaluatie.

Vervolgens is het essentieel dat de ontwikkeling van de leerling in school niet in de eerste plaats aan diens prestaties wordt afgemeten, maar aan de vraag of hij zijn ontwikkelingspotentieel zelfstandig en kritisch binnen een curriculum verwerkelijkt en betrokken blijft bij de schooltaken. Dáár gaat het om, niet om de uitslag van een vergelijkende beoordeling. Deze laatste zal soms nodig en nuttig zijn, maar is een middel ten dienste van de kwaliteit van het onderwijsproces. Onderpresteren was immers ons probleem, niet achterblijven bij anderen. Een vergelijkende beoordeling bevestigt slechts de ongelijkheid, maar biedt weinig inhoudelijke informatie over de eigen ont-

wikkeling van de leerling. Betrokkenheid, zo blijkt uit onderzoek, heeft een groter aandeel in succesvolle individuele ontwikkeling dan de gemeten intelligentie van het individu (zie Schunk en Zimmerman, 1994).

Op grond van de eerste drie paradoxen is een voorlopige conclusie mogelijk: de resultaten van het empirisch onderzoek naar hoe het in de klas toegaat wijzen in dezelfde richting als de theoretische inzichten uit het cognitieve denken over ontwikkeling en leren: voor de ontwikkeling van de leerling is het van belang hem te erkennen als zelfstandige actor en hem medeverantwoordelijkheid te geven voor zijn eigen onderwijssituatie. De eerste taak van het onderwijs is de leerling in staat te stellen om zelfstandig en kritisch het onderwijs 'in eigen hand te nemen', inclusief de daaraan verbonden verantwoordelijkheden. Voor leraren verandert hierdoor het perspectief op hun werk. Niet het overdragen van leerstof is hun belangrijkste taak, maar het stimuleren van de ontwikkeling van hun leerlingen. Leerlingen zijn niet 'de andere partij' in een school of tot ieders verdriet 'de tegenpartij', maar jonge mensen die vragen om hun de kans te geven te laten zien wat ze kunnen, ook al tonen ze die wens niet altijd even duidelijk.

De vierde paradox: het overheidsbeleid

Volgens de Wet op het Basisonderwijs heeft de school als opgave om voor haar leerlingen een ononderbroken ontwikkeling mogelijk te maken. Dit houdt in: onderwijs dat zich oriënteert op individuele pedagogische en didactische behoeften van zijn leerlingen, ook wel onderwijs op maat of adaptief onderwijs genoemd. Individuele verschillen in de school zijn daarmee als werkelijkheid erkend. In de standaard voor goed onderwijs die de onderwijsinspectie hanteert, komt dit ook met nadruk tot uiting. In de operatie Weer Samen Naar School (WSNS), die sinds 1991 beoogt het speciaal onderwijs aan leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen (LOM) en moeilijk lerende kinderen (MLK) zoveel mogelijk in het gewoon onderwijs te integreren, zijn concrete beleidsmaatregelen genomen ten behoeve van een dergelijke individuele benadering (zie voor een evaluatie: Peschar en Meijer, 1997).

Tegelijkertijd streeft de overheid naar effectief onderwijs en excel-

lentie, kortom naar uitstekende onderwijsresultaten. Dit streven past in een internationale stroming, waarin de empirische vergelijking van onderwijsresultaten van scholen en het onderzoek naar verklarende factoren en processen centraal staan. Bekende thema's van deze stroming zijn: oriëntatie op resultaten, rechtstreekse, heldere en zakelijke instructie, frequente toetsing, hoge verwachtingen van leerlingen en, op schoolniveau, onderwijskundig leiderschap.

In de waarneming van de scholen, waarvan de resultaten inmiddels publiekelijk worden vergeleken aan de hand van landelijke toetsen, zijn de beleidsdoelstellingen 'iedereen mee' en 'excellentie' niet te verenigen. Een vergelijkbare situatie doet zich voor in Engeland, waar het streven naar excellentie al enige tijd geleden door de overheid als doelstelling is geformuleerd, terwijl de scholen tegelijkertijd de verplichting hebben gekregen kinderen met leer- en gedragsmoeilijkheden binnenboord te houden en adequaat onderwijs te geven (het zogenaamde inclusiestreven). De vrees bestaat dat uiteindelijk het tegendeel wordt bereikt van wat (mede) de bedoeling was, namelijk dat aan elk kind in de school een passende plaats zou worden geboden.

Het streven naar uitstekende, vergelijkend gemeten, resultaten staat op gespannen voet met een optimale onderwijskundige zorg voor allen, aldus de heersende mening in de scholen. Theoretisch is er op dit beeld wel wat af te dingen; er zijn scholen waar effectiviteit en zorg goed samen blijken te kunnen gaan. Maar feitelijk wordt het overheidsbeleid als dubbelzinnig ervaren. Daaraan wordt voeding gegeven doordat enerzijds nadruk wordt gelegd op het objectief meten van schoolresultaten via toetsen – hetgeen door scholen wordt opgevat als 'afrekenen' – terwijl anderzijds de onderwijs- of schoolontwikkeling, begeleid door de zogenaamde procesmanagementteams, op de achtergrond is geraakt.

De vijfde paradox: vertrouwen in de leerling

Tegenover de neiging van de politiek om in elke regeringsperiode met nieuwe maatregelen en structuren te komen, pleit ik hier voor meer aandacht voor de menselijke conditie in het onderwijs; niet alleen vanuit de behoefte aan een evenwichtiger discussie, maar vooral vanuit de behoefte om de kernthema's van het onderwijs op de agenda te krijgen.

‘Onderwijs capaciteiten hebben met liefdes- en zorgcapaciteiten te maken. Liefde voor het beroep en zorg voor de studenten,’ aldus de publiciste Dorien Pessers in *de Volkskrant* van 3 december 1996. ‘De studenten zullen laten zien dat zij weten dat dit verplichtingen schept,’ zou ik daaraan toe willen voegen.

Competente en zelfstandige leerlingen hebben zelfvertrouwen nodig en vertrouwen van anderen in hen en hun ontwikkelingsmogelijkheden, zo bleek uit de onderzoeksbevindingen. Hoe anderen over hen denken bepaalt in sterke mate het zelfbeeld van de leerlingen. Daarom zijn hoge verwachtingen van leraren ten aanzien van leerlingen zo belangrijk, zoals de literatuur over de effectieve school aantoot. Zelfvertrouwen en vertrouwen in anderen ontstaan al vroeg in de ontwikkelingsgeschiedenis van mensen, in de relatie tussen kinderen en hun opvoeders. Kenmerkend voor deze relatie is de zogenaamde wederzijdse responsiviteit: kinderen en opvoeders vullen elkaars behoeften en verwachtingen in. Zij scheppen, anders gezegd, voldoening in de omgang met elkaar. Uit de wederzijdse bevestiging of erkenning vloeit voor beiden de ervaring van competentie voort en op basis daarvan autonomie.

Op basis hiervan kan het kind zijn omgeving succesvol exploreren, de dingen leren kennen en kunnen, het heeft het vertrouwen dat het lukken zal en het vertrouwen dat de ander daarbij ondersteunt. Relatie en exploratie zijn aldus van meet af aan onlosmakelijk verbonden. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat onderzoek aantoot dat kinderen die zich niet veilig hebben kunnen hechten, in hun cognitieve ontwikkeling minder kansrijk zijn. Vooral de kwaliteit van de hoogste cognitieve operaties, zoals de bovenvermelde ‘zelfsturing’, is sterk afhankelijk van de zelfwaardering van een persoon en van daarmee samenhangende overtuigingen, zoals de stellige mening dat hij succes heeft gehad omdat hij daartoe in staat is, niet omdat hij geluk heeft gehad.

Met deze kleine uitweiding wil ik het belang onderstrepen van de interactie tussen de leraar en de leerling. De leerling moet wat dat betreft kunnen rekenen op de leraar. Leraren moeten beschikbaar en te vertrouwen zijn: het kenmerk van een veilige school. Dat daarbij ook het consequent handhaven van overeengekomen waarden, normen en regels hoort, spreekt vanzelf.

Onderwijs is een kwetsbare werksoort omdat het bij uitstek men-

senwerk is. Het stelt hoge eisen aan de leraar, wil deze zijn of haar werk succesvol verrichten. Leraren moeten zodanig beschikbaar willen en kunnen zijn dat de leerlingen daaraan vertrouwen en zelfvertrouwen kunnen ontleen; zij moeten bovendien onvoorwaardelijk vertrouwen in het ontwikkelingsvermogen van hun leerlingen. Als leraren aan deze eisen voldoen, kan de lastigste paradox in de schoolpraktijk worden opgelost: namelijk dat in de school vertrouwen in de ontwikkeling van leerlingen wordt gesteld nadát zij goede prestaties hebben laten zien, terwijl onvoorwaardelijk vertrouwen vooráf, volgens de inzichten van de ontwikkelingspsychologie, een noodzakelijke voorwaarde is voor ontwikkeling en succesvol leren.

De school als pedagogische werkplaats

De huidige uitgangspunten van ons onderwijssysteem: voorspelbaarheid, controleerbaarheid en uniformiteit, zijn gedateerd. Het gedrag van de leerlingen beantwoordt er niet meer aan. Het gevolg hiervan is dat er een discrepantie is ontstaan tussen het beeld dat leraren en scholen van het onderwijs hebben en dat wat er feitelijk in de school plaatsvindt – en haalbaar is. Deze uitgangspunten kunnen bovendien niet de voorwaarden bieden die nodig zijn voor de ontwikkeling van de leerlingen. Het onderwijs zal de leerlingen de gelegenheid moeten bieden regisseur van hun eigen ontwikkeling te worden. Leerlingen zijn daartoe in beginsel in staat; zij zijn uit zichzelf gemotiveerd om zich te ontwikkelen en competenties te verwerven.

In deze benadering staat in het onderwijs niet het overdragen van leerstof centraal, maar het mogelijk maken, het oproepen van leerprocessen. Leraren zoeken telkens de passende uitdaging en ondersteuning voor hun leerlingen en houden daarbij rekening met relatief grote en permanente individuele verschillen in talent, tempo en temperament. Dit betekent niet individueel, maar individualiserend onderwijs.

De pedagogische reformbeweging

Het beeld van onderwijs dat hier wordt opgeroepen is niet geheel nieuw. Sommige ideeën, zoals het kind als actieve en zelfstandige deelgenoot van het onderwijs, respect voor de individuele ontwikkelingsgang, en het belang van het opheffen van de scheiding tussen

leven en school, werden—zij het niet steeds in dezelfde bewoordingen—al geformuleerd en in de praktijk gebracht in de pedagogische reformbeweging uit de eerste helft van deze eeuw (Montessori, Petersen, Freinet en Boeke). Recente voorbeelden zijn te vinden in het werk van Freire, het echtpaar Wild en in het Italiaanse experiment bekend onder de naam Reggio Emilia. Apart moet de Poolse arts en pedagoog Janusz Korczak worden genoemd, die met zijn ‘pedagogiek van het respect’ (‘niet wat móét, maar wat kán’) en zijn democratische opvoedingsbeginselen wel heel dicht bij onze tijd stond (zie Deen, 1997; Görtzen, 1994; Wild, 1994). Gemeenschappelijk in het denken van deze pedagogen of onderwijsvernieuwers is de opvatting dat kinderen, hoe verschillend ook, voor hun ontwikkeling zijn toegerust en deze zelf ter hand moeten nemen. Het onderwijs dient daarom *vom Kinde aus* doordacht te worden.

Wat vroeger visionair was, kan nu nader empirisch worden onderbouwd. Het waren, zo blijkt, niet zomaar visies. De reformpedagogen maakten een verstandige keuze: de onderwijspraktijk moet in de eerste plaats een afgeleide zijn van de kenmerken en behoeften van het kind of de leerling, niet omgekeerd. Willen kinderen met het onderwijsaanbod kunnen ‘werken’, dan zal het hen moeten aanspreken en betekenis voor hen moeten hebben. Een belangrijke implicatie van deze keuze is dat in opvoeding en onderwijs van kinderen wordt gevraagd wat kán, niet wat móét. In de hedendaagse terminologie: onderwijs dient adaptief te zijn ten dienste van een ononderbroken ontwikkeling.

Een snel veranderende maatschappelijke context

Geen enkele schets van een school kan zonder verwijzing naar de samenleving waarin die school zich bevindt (zie: Bildungskommission NRW, 1995). Scholen zullen bewust anticiperen op de vaardigheden die in een samenleving zullen worden gevraagd en hun schoolconcept en curriculum daar mede door laten bepalen. Een voorbeeld daarvan vinden we in de argumentatie voor het Studiehuis (Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs, 1996). Doel van school of opleiding is immers, naast vakinhoudelijke kwalificaties, leerlingen voor te bereiden op deelname aan een open, plurale en geïndividualiseerde samenleving, die inmiddels een kennissgemeenschap is geworden. Een samenleving met een zo sterke onderlinge afhankelijkheid van men-

sen vereist overleg, overeenkomst en samenwerking; en dat veronderstelt vertrouwen in anderen.

De school als pedagogische werkplaats

Als een vader zijn jongste zoon leert voetballen en het lukt niet geweldig, dan zal hij het kind niet zeggen dat zijn oudere broer het al meteen veel beter deed. De vader laat de kleine nog eens zien hoe je passeert of de bal op de schoen neemt om te scoren. Hij zeurt niet, blijft proberen, kiest gunstige situaties en houdt de moed er vooral in. Alle jongens willen leren voetballen en kunnen dit ook leren. Zij maken zich niet zoveel zorgen over de verschillen in talent; hun vaders ook niet. Verschillen horen erbij. Het gaat erom dat je blijft proberen, doet wat je kan, plezier hebt in je eigen (kleine) vorderingen en intussen fair blijft spelen.

Deze metafoor wil duidelijk maken wat kinderen en jongeren in de eerste plaats nodig hebben: de motivatie of de goede moed om wat ze moeten leren ook te leren, of dat nu voetballen is of leren lezen. Dit is mogelijk zolang zij (uit)zicht houden op nieuwe competenties, erop kunnen vertrouwen dat ze deze zelf kunnen verwerven en er anderen beschikbaar zijn om ze te helpen. Van de opvoeder, of dit nu de ouder of de leraar is, vereist dit dat hij vertrouwen heeft in de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind of de leerling.

In de school als pedagogische werkplaats is de leerling met zijn ontwikkelingsvermogen en de intrinsieke wens om (zelf) verder te komen het centrale gegeven voor een leraar. Dat is zijn werkmateriaal, niet zijn stof of zijn vak en de didactiek daarvan. Leraren worden aldus eerder leerspecialisten dan vakspecialisten, eerder interactiespecialisten dan solisten, eerder begeleider dan beoordelaar. Beoordelen of iets goed of fout is, is niet zo interessant; de weg ernaartoe is voor de leerling van belang, dus ook het eerste belang van de leraar. Hij leert de leerling haalbare doelen te stellen, bewust strategieën te kiezen, tijdig te controleren en goed in te schatten wanneer hulp nodig is en welke hulp. Het gaat erom dat leerlingen leren; dat is niet hetzelfde als 'presteren'. Een leerling die betrokken werkt en geen tijd verliest, komt 'vanzelf' tot het resultaat dat voor hem op dat moment haalbaar is. Zoals gezegd: niet wat móét is van belang, maar wat kán. Het spreekt vanzelf dat dit in een groep zeer uiteen kan lopen, dus specifieke eisen aan de groepsorganisatie stelt.

Samengevat: we veronderstellen dat leraren niet alleen goed zijn in hun vak, maar ook in het begrijpen van leerlingen, van hun motivatie en hun leer- en ontwikkelingsprocessen.

De school die hier in beeld wordt gebracht is een pedagogische school omdat zij biedt wat kinderen in de eerste plaats voor hun ontwikkeling nodig hebben: hoge verwachtingen ten aanzien van hun ontwikkeling en een vertrouwen in hun capaciteiten waaraan zij zelfvertrouwen kunnen ontleen. Het is een werkplaats omdat er een functionele opvatting heerst over ontwikkeling en leren: het werken staat centraal, niet de prestatie. Het laatste wordt niet veronachtzaamd – dus ook gemeten – maar overheerst niet langer het onderwijsproces.

Noten

1. Inherent aan de selectieve, vergelijkende beoordeling van resultaten van leerlingen in ons onderwijssysteem is een zekere ‘overlading’ van de leerlingen. Er zou immers geen spreiding van resultaten ontstaan in onderwijs dat is afgestemd op de middelmaat. Het resultaat hiervan is dat voor een vaste vijftientwintig procent van de leerlingen het tempo te hoog is. Deze wetmatigheid, geformuleerd door Posthumus, werd in een onderzoek naar de achtergronden van de groei van het speciaal onderwijs in Nederland uitvoerig toegelicht door Doornbos in Doornbos en Stevens, 1987, p. 95–98.

2. Voor leraren werd in dit verband recent een praktisch boekje geschreven (Stevens, 1997) dat wordt verspreid door het Procesmanagement Primair Onderwijs.

3. Aan een beter begrip voor wat er plaatsvindt in interacties tussen leraren en leerlingen hebben met name de twee Amerikaanse onderzoekers Good en Brophy bijgedragen (bijvoorbeeld: Good en Brophy, 1994). Voor een nadere oriëntatie op de motivatiecomponent verwijs ik de lezer naar het werk van Boekaerts en Simons (1993) en naar Stevens e.a., (1996).

Literatuur

Bildungskommission NRW, *Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft*, Berlin 1995.

M. Boekaerts en P.R.J. Simons, *Leren en instructie*, Assen 1993.

- N. Deen, *Mensen scholen mensen*, Groningen 1997.
- D. Dieckmann, *Kinder greifen zur Gewalt*, Berlin 1994.
- K. Doornbos en L. M. Stevens, *De groei van het speciaal onderwijs, deel A*, 's-Gravenhage 1987.
- Th. L. Good en J. E. Brophy, *Looking in classrooms*, New York 1994.
- R. Görtzen, *Een mensenleven voor het kind—Janusz Korczak*, Kampen 1994.
- C. F. van Parreren, *Ontwikkeland onderwijs*, Leuven/Amersfoort 1988.
- J. L. Peschar en C. J. W. Meijer, *WSNS op weg*, Groningen 1997.
- D. H. Schunk en B. J. Zimmerman, *Self-regulation of learning and performance*, Hillsdale NJ 1994.
- R. E. Slavin, N. L. Karweit en N. A. Madden, *Effective programs for students at-risk*, Boston 1989.
- L. M. Stevens e.a., 'Van integratie naar onderwijshervorming', in: *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 35 (1996) nr. 12.
- L. M. Stevens, *Overdenken en doen*, 's-Gravenhage 1997.
- Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs, *Tweede Fase in vraag en antwoord*, Den Haag 1996.
- R. Wild, *In vrijheid leren*, Heemstede 1994.
- M. C. Wang, G. D. Haertel en H. J. Walberg, 'What influences learning? A content analysis of review literature', in: *Journal of Educational Research*, 7 (1990) nr. 1.

Wetenschap en de kenniseconomie

De economie wordt kennis-intensiever. Dat is een gegeven. Steeds meer gaat het in het werk om het vermogen uit een overvloed aan informatie zinnige ideeën te distilleren en andere mensen daarvan te overtuigen. Het hoger onderwijs speelt onvoldoende in op deze ontwikkeling. In mijn betoog staan drie grootheden centraal; economisch, sociaal en cultureel kapitaal. Mijn stelling is dat in de discussie over het hoger onderwijs de economische dimensie overheerst ten koste van de culturele dimensie. Het beleid is eenzijdig gericht op de vorming van economisch kapitaal met als gevolg dat het sociale en culturele kapitaal uit het zicht verdwijnen. Het beleid schiet tekort wanneer het gaat om het genereren van een kennisintensief klimaat. Het type instelling ontbreekt dat kan inspelen op de behoeften van de zogenaamde kenniswerkers. Dit cultureel-economische betoog leidt tot kritiek op de doorgesloten verzakelijking van het universitaire leven en bestuur; op de verwatering van het onderscheid tussen academisch en beroepsopleiding en op het gebrek aan een serieus wetenschappelijk klimaat. Het betoog is een pleidooi voor een toegankelijke *liberal education*; onderzoeksgerichte academische studies voor een selectieve groep; beroepsopleidingen (zoals medicijnen, bedrijfskunde, rechten) tegen kostprijs en een academie waar kenniswerkers terecht kunnen voor reflectie en studie.

De kennissamenleving

In westerse landen is volgens sommige prognoses in 2010 nog maar een tiende van de bevolking nodig voor de productie van goederen. Volgens schattingen van de WRR (1996) neemt het aandeel van de productiewerkzaamheden af tot twintig procent. Dit betekent dat de gangbare definitie van werk niet meer voldoet. Werk bestaat steeds meer uit de handelingen van kenniswerkers. Daarmee verandert van alles, zoals de organisatie van werk (de vaste plek verliest haar betekenis), de wijze

van beloning (meer variatie en flexibiliteit), het management en de controle (kenniswerk is moeilijk te controleren en te sturen) en de motivatie (kenniswerkers werken niet alleen voor hun inkomen maar ook voor hun status en reputatie onder soortgenoten).

Het is moeilijk kenniswerkers te omschrijven, maar duidelijk is dat het product dat zij maken ontastbaar is en daarom moeilijk te meten (zie Klamer en Velthuis, 1996 en Klamer, Van der Laan en Prij, 1997). De afname van de productiewerkzaamheden en de toenemende onzichtbaarheid van de productie tekent de opkomst van de kenniswerker. Een gevolg is dat de waarde van het kenniswerk moeilijk te bepalen is; het vraagt een andere beoordeling. Veelal vergt kenniswerk zoveel *inside knowledge* dat alleen andere ingewijden een goed oordeel kunnen geven. Daarom zijn beroepsgroepen, voorselectie en diploma's van belang.

Waar een duidelijke standaard voor het bepalen van de waarde van werk ontbreekt wordt veel gedelibereerd. Een kenniseconomie is een praateconomie. Het gaat niet alleen om de vaardigheid van het verwerven, selecteren en interpreteren van de overvloed aan informatie, maar ook om de kunst van het overtuigen. Kenniswerkers ontwikkelen ideeën, bedenken concepten, maken plannen, hebben meningen, houden zich bezig met strategieën en scenario's en trachten vervolgens andere kenniswerkers te overtuigen van de zin van hun denkwerk. Onzekerheid is troef in dit proces van kennis verwerven en overtuigen. De overtuigingskracht van een gesprekspartner wordt bepaald door reputatie of ethos. Dat is een van de redenen om tegen flinke betaling de mening en het advies van professionele adviseurs in te winnen. Heel werkend Nederland heeft te maken met organisatieadviseurs. Wie niet zelf adviseur is, wordt wel geadviseerd. Na Amerika heeft Nederland zelfs de hoogste 'adviesdichtheid' van de wereld.

Kenniswerkers produceren geen producten maar participeren in kennisprocessen, wat betekent dat zij voortdurend bezig zijn anderen maar ook zichzelf op andere gedachten te brengen. Omdat kenniswerk een proces is, kent het geen grenzen. Het typeert kenniswerkers dat zij aan het einde van de dag niet kunnen zeggen dat zij klaar zijn. Kenniswerk kan altijd beter, intensiever, veelomvattender. Er is altijd meer te lezen. Er zijn altijd meer mensen te spreken. Daardoor laat het kenniswerk zich moeilijk in uren vatten.

Kenniswerkers onderscheiden zich ook door hun motivatie. Kan

een productiewerker nog gestimuleerd worden door de externe financiële prikkel, kenniswerkers halen eerder genoegdoening uit de waardering van collega's, hun reputatie onder soortgenoten, of het gevoel iets goeds te doen en in een stimulerende omgeving te werken.

Een conceptueel kader: drie soorten kapitaal

De kennissamenleving stelt bijzondere eisen aan de cognitieve vermogens van degenen die er werken. Kapitaal is een nuttig alternatief begrip voor dit soort vermogens, omdat het aangeeft dat wij tijd, energie en middelen moeten investeren om onze vermogens te ontwikkelen en op peil te houden. Ik gebruik de metafoor van kapitaal als een middel om het denken te sturen. Daarbij onderscheid ik drie soorten kapitaal: economisch, sociaal en cultureel. In de discussie over het onderwijs lijkt het economisch kapitaal voorop te staan. Dit is het vermogen om inkomen te verdienen. Studenten studeren om een goede baan te krijgen. Beleidsmakers spreken in termen van (universitaire) opleidingen. Docenten leiden studenten op voor een baan. Daarop worden ze ook afgerekend. Denken in termen van economisch kapitaal betekent dat kennis een middel is en onderwijs een investering in de toekomst. Dit is kennis in de zin van *know what* (feitenkennis) en *know how* (praktische kennis). Theodore Schulz, een Chicago-econoom, noemde deze kennis *human capital* en zo functioneert het in de gangbare economische modellen: een vermogen met een direct economisch nut. Maar het menselijk vermogen omvat meer dan het vermogen geld te verdienen. Daarom stel ik voor dit laatste economisch kapitaal te noemen, ter onderscheiding van het sociaal en cultureel kapitaal.

Het sociaal kapitaal verwijst naar het communicatieve en sociale vermogen om met andere mensen om te gaan binnen verschillende netwerken (*know who*). Sociaal kapitaal omvat bijvoorbeeld het vermogen het gedrag van andere mensen op waarde te schatten en het vermogen tot empathie en sympathie. Veelal wordt een verband gelegd tussen sociaal kapitaal en vertrouwen: hoe omvangrijker en beter het sociaal kapitaal van een gemeenschap is, hoe groter het onderling vertrouwen. Het sociaal kapitaal van de Nederlandse bevolking manifesteert zich bijvoorbeeld in gevoelens van solidariteit voor elkaar, in

wederzijdse herkenning (wat gebeurt wanneer we in den vreemde een landgenoot tegen het lijf lopen) en in het vermogen om in de meest uiteenlopende verbanden zo te besturen dat consensus tot stand komt.

Vanuit deze invalshoek moet het in stand houden van een universiteit ook gezien worden als een investering van een samenleving in het vermogen om om te gaan met academisch geschoolden. De universiteit is een instelling die mensen socialiseert om kennis, onderzoek en kritische reflectie te waarderen. Het academische klimaat werkt normerend en brengt bijzondere waarden voort (vergelijk het werk van Pierre Bourdieu). Dit blijkt bijvoorbeeld uit de onevenredig grote belangstelling onder hoog opgeleiden voor de kunsten en uit het gegeven dat academici vooral het gezelschap van elkaar opzoeken.

Voordat ik met een toelichting op het begrip cultureel kapitaal doorga, voel ik me geroepen te anticiperen op onlustgevoelens die deze karakterisering kunnen oproepen in sociaal-democratische kring. Wanneer het sociale van de academische studie zo duidelijk voorop wordt gesteld, wordt zichtbaar dat het hier gaat om de vorming van een aparte klasse van intellectuelen en kenniswerkers, ofte wel de moderne aristocratie die niet selecteert op basis van afkomst maar op basis van academische prestatie en intellectuele vermogens.

Het ontstaan van deze klasse is de prijs die de ontwikkeling van een kenniseconomie vereist. Kennis is een sociaal proces dat vraagt om een speciale omgeving, om ivoren torens waarin de kenniswerkers in spe kunnen experimenteren in onderzoek en gesprek. Dit is onvermijdelijk een elitaire aangelegenheid. Het gaat hier om waarden als reflectie, systematische en methodische analyse, kritische distantie, respect voor het academisch vertoog en de waarheid; allemaal zaken die in de praktijk van alledag veel van hun glans verliezen. Een zekere afzondering is onvermijdelijk, willen kenniswerkers hun draai vinden. Daarbij komt dat ze elkaar nodig hebben om te weten wat hun ideeën, concepten en bevindingen waard zijn. Kenniswerkers bestaan bij de gratie van een kritische gemeenschap. Voortgezette academische studies zijn voor een groot deel oefeningen in socialisatie. Studenten leren er hoe te opereren in de academische gemeenschap van hun keuze. Dat alles hoeft overigens niet te betekenen dat kenniswerkers zich ook dienen af te zonderen in termen van inkomen en welvaart.

Het cultureel kapitaal is het vermogen geïnspireerd te raken, bete-

kenis te geven aan de dingen die we doen (*know why*). Sommige mensen ontwikkelen dit vermogen in de spirituele sfeer, andere in de kunsten of de natuur, maar ook de wetenschap biedt kansen. Wat dit vermogen precies is, en waarin het zich onderscheidt van het sociaal vermogen, is moeilijk aan te geven. Het is wat wij mensen doen wanneer we muziek horen, met de dood geconfronteerd worden, in een museum of op het platteland lopen, liefde ervaren, bidden of mediteren. Het kan zich uiten in wat wij dan zeggen of uitbeelden. Ik stel me voor dat het menszijn gaat om deze vermogens. Een belangrijk middel om cultureel kapitaal te ontwikkelen is het bestaan van instituties als academies, kerken, genootschappen, boekenclubs en gezinnen, maar of deze instituties afdoende zijn is twijfelachtig. Beleidsmakers geven veel aandacht aan de kunsteducatie, alsof kunstgevoeligheid te onderwijzen is. Blijkbaar geldt de opvatting dat kinderen er beter van worden wanneer ze weten wie Picasso is. Vooral in een multiculturele samenleving is kennisname van religieuze tradities minstens zo belangrijk. Weten wie Jezus of Mohammed is, en wat het betekent om in de één dan wel de ander te geloven, is zeker zo belangrijk als het kunnen identificeren van een Picasso. Hoe dan ook, het is aannemelijk dat de ontwikkeling van culturele vaardigheden afhankelijk is van een omgeving die aandacht en waardering heeft voor een specifiek cultureel kapitaal.

De betekenis van het cultureel kapitaal krijgt hier zoveel nadruk omdat de ontwikkeling van culturele vermogens wel eens extra belangrijk zou kunnen zijn voor kenniswerkers. Hun passieve dan wel actieve belangstelling voor de kunsten, religie en de wetenschap is daar een aanwijzing voor. Bij alle opwinding over de kennissamenleving blijft deze culturele dimensie van de kennismaatschappij evenwel onderbelicht. Waar de productiewerkzaamheden plaats maakt voor kenniswerk, gaat het niet zozeer om het economisch kapitaal, maar vooral om het sociale en culturele kapitaal. Kenniswerkers dienen relaties te ontwikkelen en gemeenschappen te vormen van gelijkgestemden om een klankbord te hebben voor hun ideeën en om een status en een reputatie te kunnen opbouwen. Hun cultureel kapitaal stelt hen in staat om andere ervaringsgebieden te onderzoeken en aldus de zo noodzakelijke creatieve en intellectuele impulsen te krijgen.

De kennissamenleving stelt hoge eisen aan de parate standaardkennis voor het verkrijgen van een baan. De behoefte aan laag geschoolden zal afnemen. Deze ontwikkeling tekent zich al duidelijk af.¹ Het aandeel laag opgeleiden in de potentiële beroepsbevolking was in 1995 ruim anderhalf maal zo klein als in 1979. Ook de vraag naar arbeid zal zich, in termen van beroepsgroepen en arbeidscategorieën, in de toekomst asymmetrisch blijven ontwikkelen. Vooral de vraag naar kennisarbeid zal fors stijgen. De vereiste *know how* zal niet zozeer bestaan uit feitenkennis of specifiek technisch kunnen, maar het zal in toenemende mate gaan om algemene vaardigheden zoals kennis van de Nederlandse taal, communicatieve vaardigheden, het kunnen omgaan met tekstverwerkingsprogramma's en het vermogen teksten te analyseren, kritisch te reflecteren, in verrassende combinaties te denken en informatie te selecteren en interpreteren. Kenniswerkers zullen moeten kunnen omgaan met de overvloed aan informatie die op hen afkomt.

Een probleem is dat met het goedkoper worden van informatie de kwaliteit ook slechter wordt, de zogenaamde informatieparadox (Keuzenkamp, 1996). Hoe groter de beschikbaarheid van informatie, des te kleiner bovendien de prikkel om zelf de moeite te nemen nieuwe informatie te verzamelen. Dit leidt onder meer tot speculatief kuddegedrag op kapitaalmarkten (Grossman en Stiglitz, 1976). Zo is het mogelijk dat door de toenemende beschikbaarheid van informatie in de informatiemaatschappij, we niet wijzer maar minder wijs worden.

Er is berekend dat het aanbod van informatie sinds de Tweede Wereldoorlog jaarlijks met tien procent is gegroeid. Dat wil zeggen dat onze zintuigen op het ogenblik honderdzeventien keer zoveel informatie registreren als vijftig jaar geleden. Dit is evenwel nog geen kennis. De informatieovervloed vraagt om geestelijke vermogens om het gebodene te filteren, in een zinvol perspectief te plaatsen en door middel van reflectie om te zetten in kennis. Sommigen kijken pessimistisch tegen de oprukkende technologie en de afnemende waardering van parate kennis aan. De cultuurpessimist Neil Postman betoogt dat terwijl informatie ooit essentieel was om controle te krijgen over onze fysieke en symbolische werelden, ze nu vanwege onze technolo-

gische onschuld in een vorm van afval veranderd is met onszelf als de vuilnismannen. Volgens hem worden we bedolven onder een verlamme-
nende hoeveelheid informatie die de samenleving destabiliseert. Het
probleem van deze tijd is hoe zo'n overvloed in kennis om te zetten
zonder dat we onder de stroom gegevens bedolven raken. Levenslang
leren en de mogelijkheden tot bezinning via allerlei soorten van ver-
lof, creëren de noodzakelijke voorwaarden voor de vorming van so-
ciaal en cultureel kapitaal. Om de kwaliteit van de informatievoorzie-
ning te waarborgen en ons te behoeden voor de *overkill* waar we als
gevolg van de informatie- en communicatietechnologie nu het slacht-
offer van dreigen te worden, heeft een groep Europese experts on-
langs zelfs voorgesteld een belasting op *bites* en *bytes* in te voeren
(Soete, 1996, p. 131).

Het toenemende belang van specifieke, aan sociale context gebon-
den en moeilijk overdraagbare kennis stelt niet alleen eisen aan de
sociale, de communicatieve en de creatieve vaardigheden van de ken-
niswerker, maar ook aan de kwaliteit van de omgeving waarbinnen
hij opereert. Op het terrein van de arbeid betekent dit dat de arbeids-
organisatie anders moet worden ingericht. De organisatie moet flexi-
bel kunnen reageren op de kansen en de bedreigingen in de zoge-
naamde post-Fordistische economie, die wordt gekenmerkt door ge-
standaardiseerde massaproductie en massaconsumptie. Het productie-
proces vindt plaats in een traditionele, hiërarchische, Tayloristische
arbeidsorganisatie met een ver doorgevoerde arbeidsdeling, waarin
het grootste deel van het personeel een vaste voltijd baan heeft met
een beperkte en duidelijke taakomschrijving. In de post-Fordistische
economie is de arbeidsorganisatie diffuser en heterogener. De Tayloris-
tische organisatie is vervangen door netwerken, taakgroepen en kwa-
liteitskringen. Het personeel verricht afwisselende en uiteenlopende
taken. Een post-Fordistische economie vergt een concentratie op flexi-
bilititeit en kwaliteit van de productie en hoge toegevoegde waarde.
Traditionele massaproductie van homogene goederen en diensten
verliest terrein aan kleinschalige serieproductie, waarbij snel kan wor-
den overgeschakeld op een ander type of product als de vraag veran-
dert.

Het belang van de sociale context zou een verminderde invloed
van het prijsmechanisme kunnen betekenen. Waarde hangt af van
waardering van anderen en is niet los verhandelbaar. Machlup, de

pionier van de kenniseconomie, stelt het zo: 'Though its value may be appraised by the individual in whom it is embodied, it is appraised by others, including the policy-making members of society. Such appraisal, however, is arbitrary and subjective and rarely recorded in any written or printed statements of the type corporations issue regarding the stock of their real or financial capital.' (Machlup 1984, p. 242, geciteerd in OECD 1996a, p. 46) Kennis is geen normaal goed. Als kennis al in een prijs uitgedrukt wordt, is deze afhankelijk van subjectieve inschattingen en kunnen zeer verschillende, en soms zeer hoge prijzen (supersterren) het gevolg zijn. Kennis wordt veelal niet geruild tegen geld, maar wordt geaccumuleerd, gedeeld en verdeeld binnen de context van bedrijven en sociale netwerken. Het is niet goed mogelijk een prijs vast te stellen, omdat kennis vaak niet vatbaar is voor zinvolle vergelijking (Carter, 1996).

De ontwikkeling van de postindustriële samenleving heeft ook gevolgen voor de eisen die aan het tijd- en ruimtegebruik worden gesteld. Het leveren van producten op de juiste tijd en de juiste plaats wordt steeds belangrijker. Het vergroten van de dynamiek leidt tot verkorting van de levenscycli van producten. De versnelling van veranderingen in de economie zorgt voor versnelde slijtage van specifieke vakkennis. Traditionele indelingen van tijd en ruimte zullen onder druk komen te staan. De fulltime werkende alleenverdienende man houdt op de standaard te zijn. De nieuwe werknemer zal steeds vaker een tweeverdiener of anderhalfverdiener zijn (SCP 1996). Dit betekent dat het goed kunnen combineren van werk en privé-leven steeds belangrijker wordt. Daarom zullen arbeidstijd en dagindeling hoofdpunten van discussie worden. Het met elkaar in overeenstemming brengen van arbeid en gezinsleven zal een bepalende factor gaan worden voor de sociale cohesie van de informatiemaatschappij. Het traditionele onderscheid tussen tijd en plaats op het werk en daarbuiten zal vervagen, net als de scheiding tussen werken, niet werken en leren. Flexibele arbeidsregelingen, arbeidsduurverkorting gecombineerd met loopbaanverlenging en permanent leren zullen steeds vaker voorkomen.

Consequenties voor het hoger onderwijs in Nederland

De universiteiten in Nederland werden aan het einde van de negen-

tiende eeuw afgestemd op het interne wetenschappelijk gesprek (het moderne *discours*). Het gespecialiseerde karakter van dit gesprek dicteerde de strakke organisatie naar disciplines. De bedoeling was dat studenten leerden deel te nemen aan het gesprek binnen een specifieke discipline, zoals wiskunde, psychologie, of econometrie. Het hoger beroepsonderwijs werd bestemd voor degenen zonder academische aspiraties en richtte zich op praktische kennis (*knowhow*). De universiteit was een elitaire aangelegenheid. Men verwachtte weliswaar praktische resultaten van wetenschappelijk onderzoek, maar de nadruk lag op de ontwikkeling van cultureel kapitaal. De wetenschap was een doel op zich. De universiteiten dienden het ideaal van de verlichting, kennis (*aude sapere*) en emancipatie.

Dit ideaal kwam in de knel na de vermenging met het sociale ideaal dat kennis voor iedereen toegankelijk moest zijn. De drempel van de universiteiten moest omlaag; dientengevolge ondergingen zij een geforceerde groei. Tegelijkertijd verstevigde de overheid haar greep op de universiteiten om zorg te dragen voor goed en toegankelijk onderwijs. Het hoger onderwijs werd een belangrijk instrument voor de ideologie van een maakbare samenleving. Deze nobele inzet bracht een aantal onwenselijke neveneffecten met zich mee. De belangrijkste daarvan was de bureaucratisering van het onderwijs en de wetenschap. Ambtenaren namen bezit van de universiteiten. Veel wetenschappers werden ambtenaren en de echte wetenschappers werden een minderheid. Ambtenaren moeten regelen en controleren. Daarom richtten de universiteiten zich op onderzoeks- en onderwijsprogramma's, gespecificeerde studiebelasting, studiepunten, universele studiefinancieringssystemen, rendementen, studentenaantallen en kwantificatie van wetenschappelijke *output*. De wetenschap laat zich evenwel niet makkelijk in een bureaucratisch keurslijf passen. Dus bedenken de ambtenaren steeds weer iets nieuws.

In het onderwijs is de nadruk op de ontwikkeling van het economische kapitaal komen te liggen. Het gaat er over universitaire opleidingen in plaats van studies, over de arbeidsmarkt in plaats van het wetenschappelijke gesprek. Bestuurders en politici willen dat de universitaire studie bijdraagt aan het economische kapitaal. Dus leiden de universiteiten vooral juristen, medische specialisten en managers op. Het onderscheid met het hoger beroepsonderwijs vervaagt daarmee. De universiteiten zijn onderwijsfabrieken geworden die massa's stu-

denten verwerken op een mechanische en voorgeprogrammeerde wijze. De aanpak van universitaire bestuurders wordt steeds bedrijfsmatiger; studenten zijn inmiddels klanten of consumenten van de universiteit geworden. De bestuurders proberen hen met studeerbaarheidsprogramma's beter van dienst te zijn. Omdat het aantal studenten het belangrijkste criterium is voor de toewijzing van middelen, gedragen faculteiten zich steeds meer als *business units*. Ze doen aan marketing en public relations en bedenken creatieve middelen om studenten te werven en af te leveren. Een nieuwe organisatiestructuur (de MUB) is bedoeld om de bedrijfsvoering efficiënter en professioneler te maken.

Desondanks zijn niet al deze ontwikkelingen negatief. Vergeleken met de universiteit van de jaren zeventig zijn de huidige universiteiten verbeterd. Er is sprake van een kritischer beoordeling van wetenschappelijk werk, van meer serieuze aandacht voor de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs en een minder omslachtig besluitvormingsproces. Vergeleken met de Amerikaanse universiteiten is er echter nog een wereld van verschil. Tegenover het ondernemende, kritische en intensieve klimaat van de Amerikaanse academie blijft de Nederlandse academie oninspirerend. Voor een Nederlandse academicus is de manier waarop Amerikaanse academici werken en met elkaar omgaan bevrijdend. Onderzoeksseminars zijn bijvoorbeeld in de vs gericht op het genereren van ideeën via discussie en niet, zoals te vaak hier, op de presentatie van een collega die een voorbereide tekst opleest en vervolgens een aantal beleefde vragen beantwoordt. Aan Amerikaanse universiteiten ligt de nadruk meer op collegialiteit. Hier blijft het onderwijs en onderzoek gegroepeerd rond de leerstoel, met daarop als zogenaamde autoriteit de hoogleraar. De schotten tussen de verschillende disciplines zijn in Nederland vele malen steviger dan in de vs en het blijkt vreselijk moeilijk in Nederland serieuze interdisciplinaire onderzoeksseminars op gang te houden.

Een belangrijke factor voor het gebrekkige wetenschappelijke klimaat in Nederland is het grote gewicht dat de Nederlandse samenleving hecht aan het maatschappelijke belang van de wetenschap. Dat is een reden voor de eenzijdige gerichtheid op het economische kapitaal en de neiging van wetenschappers om hun wetenschappelijke missie te verzaken en vol enthousiasme tezamen met ambtenaren en bestuurders achter de feiten aan te hollen. Het valt te betwijfelen of

al die noeste arbeid tot de wetenschap bijdraagt. Weinig rapporten die in de drukte tot stand komen bekliven meer dan een paar maanden. Van een kritische en serieuze bijdrage aan het internationale wetenschappelijk gesprek is vrijwel nimmer sprake.

Pleidooi voor de wetenschap

Willen we de traditie van Erasmus, Spinoza, Huygens, De Groot en zoveel andere grote Nederlandse geleerden in stand houden, dan is een duidelijker keuze voor de wetenschap in ruime zin noodzakelijk. De verandering dient te beginnen bij de wetenschappers zelf. Wij moeten de moed hebben om ons ook sterk te maken voor onderzoek dat niet direct praktisch lijkt en voor het belang van afzondering van de dagelijkse beslommeringen. Het moet gaan om de waarde van de waarheid, een waarde die net zo ongrijpbaar is als de waarde van het schone en het spirituele. Waardering voor de wetenschap, de kunst of de religie – anders gezegd: het cultureel kapitaal – komt niet zomaar aanwaaien. Met argumenten alleen overtuigen we de ongelovigen niet. In het nauw gedreven, kunnen we wijzen op de praktische resultaten van onze kunstzinnige, spirituele en wetenschappelijke activiteiten, op het economisch kapitaal dat de wetenschap vertegenwoordigt (de *know what* en *know that*). Maar de economische wetenschap, die ik het beste ken, bewijst haar nut niet door haar vermogen tot voorspellen, hoe graag niet-economen dat ook zouden willen geloven. Zelfs in het geval van de natuurwetenschappen is het de vraag of de waarde daarvan geheel en al bepaald wordt door praktische uitkomsten zoals raketten naar Mars en een geneesmiddel tegen aids en kanker. Als het praktische resultaat de toets zou zijn waarmee de waarde van natuurwetenschappelijk onderzoek gemeten gaat worden, dan zou het merendeel van de laboratoria de deuren moeten sluiten.

In de ware wetenschap en in kunst en religie, gaat het erom te ontsnappen aan de dwang nuttig en praktisch te zijn en zich te wijden aan de ontwikkeling van het cultureel kapitaal. Sinds de klassieke oudheid zijn er mensen geweest die zich onttrokken aan de dagelijkse beslommeringen om zich in onderling gesprek te bezinnen op de aard en de oorzaken van de werkelijkheid. Het gaat hier om de *bios theoretikos*, het leven van de denkende mens. Tegenover de praktische waarden van doelmatigheid, transparantie en eerlijkheid koestert de

nous theoreticos waarden als kritisch denken, gedisciplineerd analyseren, intensief doorvragen, problematiseren en indringend communiceren. Terwijl de praktische geest op oplossingen uit is, zoekt de theoretische geest problemen.

De geschiedenis levert bewijzen in overvloed dat voorspoed zich uitdrukt in een rijk cultureel en wetenschappelijk klimaat en dat maatschappelijke achteruitgang gepaard gaat met cultureel en wetenschappelijk verval. Vanuit dit perspectief is de Nederlandse houding ten aanzien van de wetenschap zorgwekkend. Voordat ik verkeerd uitgelegd word: daarmee wil ik niet de wetenschappers en intellectuelen bij voorbaat van alle blaam vrijwaren. Ook wetenschappers kunnen zich vergalopperen, zowel in maatschappelijk als wetenschappelijk opzicht. Maar laten we niet vergeten dat onzin een kort wetenschappelijk leven is beschoren, zolang wetenschappelijke waarden als kritisch denken, gedisciplineerd analyseren, intensief doorvragen, problematiseren en indringend communiceren beleden worden.

Een pleidooi voor een serieuze wetenschapsbeoefening speelt in op de eisen die een kennissamenleving stelt. De koopmansmentaliteit met de onvermijdelijke vraag 'Wat koop ik ervoor?' is dodelijk voor de ontwikkeling van serieuze wetenschappelijke instellingen. Met het oog op de kenniseconomie is het noodzakelijk om de neiging tot een pragmatische, programmatische en kleurloze aanpak te laten varen ten gunste van academisch ondernemerschap, een serieus onderzoeksklimaat in kleine, vitale academische gemeenschappen. Wat we nodig hebben is een echte *liberal arts*-educatie waarin de academische vaardigheden centraal staan en die een academische vrijhaven is voor een ieder die een sfeer van reflexiviteit en studiositeit opzoekt.

Voorstellen

1. Verstevig het onderscheid tussen het hoger beroepsonderwijs en de universiteit. Problematisch is de onduidelijkheid in het onderscheid tussen academisch en beroepsonderwijs. Onder de dwang van het doelmatige en het nuttige komt het hoger onderwijs in het kader te staan van wat-men-ermee-kan-doen. Aan Amerikaanse *undergraduate*-instellingen worden docenten aangespoord de studenten te verleiden tot de wetenschap en hun de waarden van kritisch denken en inten-

sief doorvragen bij te brengen. Boekhouden of iets anders van praktische aard horen hier niet bij. Werkgevers verwachten dergelijke praktische kennis ook niet van studenten. Spitse, gedisciplineerde, hardwerkende en misschien wel originele mensen wilden ze hebben. Van het geloof in de echt wetenschappelijke waarden is aan de Nederlandse universiteiten vooralsnog weinig sprake; staffleden en studenten zijn gepreoccupeerd met de praktische varianten.

In het licht van bovenstaande gedachtegang zijn de voornemens om het beroepsonderwijs samen te laten gaan met het academisch onderwijs onverantwoord en ondoordacht. Een scherpere scheiding zou eerder geboden zijn: beroepsgeoriënteerde studies als medicijnen, rechten, technische opleidingen en bedrijfskunde zouden apart moeten functioneren, zoals ze dat ook in Amerikaanse instellingen doen. Daar gaan studenten naar deze beroepsopleidingen na afronding van een *liberal arts*-programma.

2. Een eerlijker studiefinanciering. Een strakkere aanpak van de studiefinanciering lijkt me alleszins te rechtvaardigen. Nu financiert de gemeenschap de investering van een enkeling (de student) in zijn of haar economisch kapitaal. Met die investering kan goed geld verdiend worden, vooral als deze in de beroepsopleidingen gestoken is. De kosten zouden dan ook in ieder geval door de beroepsstudenten zelf gedragen moeten worden. Voor de investering in een puur academische opleiding, zoals geschiedenis of Sanskriet, ligt dat anders. In dat geval moet de gemeenschap bijspringen, vanuit een waardering voor de waarde van zo'n investering.

3. Een *liberal arts*-educatie. Nu is meer dan een derde van de afgestudeerden drie jaar later werkzaam in een baan die niet de specifieke kennis van hun specialisatie vereist. Daarbij komt dat de aangeleerde kennis binnen een aantal jaren al weer verouderd is. De suggestie dat de universiteit de *knowhow* voor specifieke banen bijbrengt is een mythe, die nodig de wereld uit geholpen moet worden. Twintigjarigen zijn eerder gediend met academische vaardigheden dan met specifieke kennis. Zij willen leren lezen, teksten ontrafelen; zij willen weten wat het is kritisch te zijn, systematisch onderzoek te doen, informatie op te zoeken en zorgvuldig te formuleren. Het doet er niet zozeer toe welke discipline ze zich daarvoor eigen maken, zolang ze

maar gestimuleerd worden serieus en toegewijd te studeren. Het bijbrengen van dergelijke vaardigheden is het doel van een *liberal arts*-educatie zoals Adriaanse heeft verwezenlijkt aan de Universiteit van Utrecht. Gedurende twee of drie jaar volgen studenten colleges in een verscheidenheid aan disciplines met één of twee specialisaties (een *major*) in het laatste jaar. Een dergelijke opleiding is beter afgestemd op de vereisten van de kennissamenleving dan de rigide universitaire opleidingen van nu. De *liberal arts* richten zich vooral op de ontwikkeling van de gecultiveerde mens. Het culturele kapitaal neemt een prominente plaats in.

4. Een wetenschappelijk beleid dat op personen is gericht en niet op programma's. Onderzoeksscholen met strak omschreven onderzoeksprogramma's zijn wellicht geschikt voor de natuurwetenschappen, maar met hun rigide structuren ongeschikt voor de sociale en geesteswetenschappen. Dat een serieuze wetenschapper een onderzoeksplan van een ander (de promotor bijvoorbeeld) zou uitvoeren, is absurd. In de Verenigde Staten doen alleen die *graduate*-studenten dat die zelf geen idee hebben wat ze willen onderzoeken. Hier is het gewoonte, want met onderzoeksplannen functioneert de bureaucratie nu eenmaal beter. Zeker voor de sociale en geesteswetenschappen is het beter middelen toe te delen op basis van individueel geleverde prestaties en motivatie.

5. Een academie voor permanent leren. De gedachte voor deze instelling was het resultaat van het kennisdebat dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in 1996 organiseerde (Klamer en Velthuis, 1996).

Kenniswerkers kunnen niet volstaan met een studie als zij met hun kenniswerk beginnen. Veel van wat zij in die fase leren, is waarschijnlijk toch niet aan hen besteed en zal min of meer nutteloos blijken. Dat betekent niet dat zij geen behoefte hebben aan een wetenschappelijke studie. Het tegendeel is het geval, al doet die behoefte zich eerder halverwege de rit voor dan aan het begin. Vooral rond hun veertigste willen kenniswerkers impulsen opdoen en hun intellectuele batterij opladen. Als we ons realiseren dat deze mensen zeker dertig productieve jaren voor zich hebben, dan is een investering in hun vermogens alleszins zinvol. De academie voor permanent leren moet

een serieuze wetenschappelijke instelling zijn waar vooraanstaande wetenschappers hun werk doen.

Kenniswerkers schrijven zich in voor een aaneengesloten periode om zich te wijden aan studies die niet direct een praktisch doel dienen. De bedoeling is dat ze zich verdiepen in voor hen nieuwe en ongebruikelijke onderwerpen, zoals de teksten van Griekse filosofen, de geschiedenis van het economische denken, of de paleontologie. De gedachte is dat kennismaking met een andere wereld van ideeën en denkwijzen nieuwe impulsen genereert en tot creatieve inzichten leidt die van belang kunnen zijn voor hun eigen werk.

Kortom

De kenniseconomie stelt ons voor een grote uitdaging. Kenniswerkers zullen niet alleen moeten investeren in hun economisch kapitaal, maar ook in hun sociaal en cultureel kapitaal. Vooral het culturele kapitaal verdient aandacht, want mensen die het vermogen niet hebben zin te geven en te ontlenen aan hun werkelijkheid, raken uitgeblust en gefrustreerd. Het onderwijssysteem dreigt deze uitdaging niet aan te kunnen. Een *liberal arts*-studie, eventueel gevolgd door een beroepsopleiding (zoals rechten, medicijnen, bestuurskunde), is zinniger voor de kenniswerker dan de eenzijdige universitaire opleidingen van nu. Een academie voor permanent studeren biedt de mogelijkheid voor een wetenschappelijke retraite in de loop van een carrière.

Het voorgaande is tevens een pleidooi voor een serieus wetenschappelijk klimaat. Kenniswerk heeft een voedingsbodem nodig. Een omgeving waarin de wetenschap kan gedijen zonder voortdurend afgeleid te worden door de vragen en belangen van de dag, of door een al te bedrijfsmatige aanpak, is daar onontbeerlijk voor.

Noot

1. Volgens het rapport van het SCP is niet zozeer de omvang maar vooral de aard van het werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt veranderd. Zo is flexibel werk aan de onderkant toegenomen.

Literatuur

N. van Hulst, 'Technologie als motor van de economische groei', in: *Economische Statistische Berichten*, 1992, 77-3885, p. 1088-1092.

D.Jacobs, 'Gebakken lucht. Waardetoevoeging in de kennismaatschappij', in: L. van der Geest en J. van Sinderen (red.), *Kracht en zwakte van de Nederlandse economie*, Rotterdam 1995, p. 119-142.

H.Keuzenkamp, 'Leve de hedonist', in: *Economische Statistische Berichten*, 1996, 81-4066, p. 611.

A.Klamer, en O.Velthuis, *Kansen voor de eeuwige student. Het belang van cultureel kapitaal voor de kennissamenleving*, Den Haag 1996.

A.Klamer, L. van der Laan en J.Prij, *De illusie van volledige werkgelegenheid*, Assen 1997.

F.Machlup, *Knowledge: its creation, distribution, and economic significance*, vol. 3, The economics of information and human capital, Princeton 1984.

N.Postman, *Amusing ourselves to death. Public discourse in the age of show business*, New York 1986.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Rijswijk 1996.

L. Soete, 'Technologie en arbeid', in: D.Jacobs en L. Soete, *TA en Arbeid. Twee adviezen aan het Rathenau Instituut*, Den Haag 1996, p. 45-58.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Den Haag 1990.

Het onderwijs. Een brief aan het heden

Onlangs werd het Nederlandse volk gevraagd een 'brief aan de toekomst' te schrijven. Om latere onderzoekers in staat te stellen zich een beeld te vormen van het dagelijks leven werd iedereen gevraagd zijn of haar bezigheden en gedachten van vrijdag 15 mei te beschrijven en zo een bijdrage te leveren aan de vaderlandse geschiedenis: 'U kiest zelf wat de toekomst volgens u moet weten.' De gedachte achter dit omvangrijke project van het Nederlands Centrum voor Volkscultuur, het Meertens-Instituut en het Nederlands Openluchtmuseum was dat er in archieven wel van alles wordt opgeslagen, maar zelden iets bewaard blijft van wat we zo gewoon vinden dat we er niets over opschrijven. Zoals de oproep het verwoordde: 'Dat heb je bij die hele gewone dingen. Ze zijn zo gewoon dat het lijkt alsof ze altijd al bestaan hebben en nooit zullen verdwijnen.'

Het was een mooi initiatief dat alle succes verdiende, maar tegelijkertijd ook een zeer symbolische onderneming. Was dit niet de definitieve democratisering van de geschiedenis: mensen maken niet alleen hun eigen geschiedenis, ze schrijven die nu ook zelf op? Interessanter nog was dat hiermee het heden al gehistoriseerd werd nog voordat het verleden was geworden. Zoals baron Von Münchhausen zich aan zijn eigen haren omhoogtrok, zo werden mensen ertoe verleid zichzelf als historische figuren te zien. Bovendien was er de nadrukkelijke oproep om aan de beschrijving van alledag zo min mogelijk orde en betekenis toe te kennen, het ging juist om directheid en spontaneïteit, om het onbemiddelde en ongereffecteerde. En daarmee was het hele project ook een symbool voor de postmoderne conditie waarin we ons bevinden. Daarin immers is het zo opmerkelijk lastig om onderscheid te maken tussen belangrijke en onbelangrijke dingen, daarin wordt het ene even interessant als het andere, daarin ook is het vrijwel ondoenlijk om een heldere structuur in de werkelijkheid aan te brengen, immers, zoals tot vervelens toe wordt herhaald: 'de tijd van de grote verhalen is voorbij'.

Voor een deel is dat waar. Terwijl tegenwoordig enerzijds een marketingstrategie al kan worden aangeduid als een 'filosofie', zo hebben anderzijds allerlei belangrijke instituties hun heldere betekenis verloren; zo is 'de staat' bijvoorbeeld niet zozeer een werkelijk bestaand iets, als wel de som van verschillende opvattingen daarover. Iets dergelijks is er ook aan de hand met het begrip 'ideologie'. Was het vroeger zo dat de sociaal-democratie met enige regelmaat haar opvattingen in overeenstemming bracht met de veranderde werkelijkheid, dat wil zeggen dat de partij als het ware in de rui ging waarna de nieuwe veren aangroeiden, zo worden deze nu echter integraal 'afgeschud' zonder dat veel zicht wordt geboden op het nieuwe verenkleed. Het is daarom lastig vanuit het heden iets aan de toekomst te schrijven; laten we ons dan ook beperken tot een brief vanuit het recente verleden aan het heden.

Sinds de Tweede Wereldoorlog groeide het onderwijs in tal en last. Vlak na de oorlog werd er (in niet voor inflatie gecorrigeerde cijfers) ongeveer driehonderd miljoen gulden aan uitgegeven, dat is inmiddels gestegen tot ruim dertig miljard; volgde aanvankelijk ongeveer negentien procent van de twaalf- tot achttienjarigen middelbaar onderwijs, inmiddels ligt dat net boven de vijftig procent. Als we ons niet beperken tot het formele en diplomagerichte onderwijs, dan is tegenwoordig één op de twee Nederlanders bezig met een of andere vorm van onderwijs (Uitterhoeve e.a., 1990, p. 193).

Achter deze koele cijfers gaat een revolutie van nauwelijks te overziene betekenis schuil. Wat ooit begon als een aantal zeil- en roeischeepjes op de Zuiderzee, is inmiddels uitgegroeid tot een konvooi mammoettankers, omringd met botters, kruisertjes en cruiseschepen (om een bekende maritieme vergelijking van Jos van Kemenade te parafraseren).

Het 'onderwijs' is niet alleen in algemene zin heel belangrijk geworden, maar het is verweven geraakt met vrijwel alles: er kan niets gebeuren in de samenleving of het zal gevolgen hebben voor het onderwijs én omgekeerd. Grote tot zeer grote delen van ons persoonlijk en maatschappelijk leven zijn onder het 'pedagogisch regime' gebracht, zoals Geert de Vries dat enkele jaren geleden al eens voortreffelijk heeft geanalyseerd (De Vries, 1993). De opkomst van deze 'leerdwang' was het resultaat van zeer verschillende ontwikkelingen, maar

werd in ieder geval voortgestuwd door de gedachte dat onderwijs goed was en meer onderwijs nog beter. Het zo lang mogelijk bezoeken van leerinrichtingen werd door ouders en overheid heilzaam geacht voor leerlingen, werkgevers en samenleving.

Tegelijkertijd nestelde zich de gedachte dat iets wat goed was, vast nog beter kon. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het volgende. Aanvankelijk stond in het onderwijs de te verwerven kennis centraal; er werd een traditie doorgegeven aan de leerlingen. Vandaar ook de invoering van de klassikale instructie en de passieve rol van de kinderen. Maar met de opkomst van de reformpedagogiek in de tweede helft van de negentiende eeuw verschoof de aandacht van de stof naar het kind: diens belangstelling moest worden gewekt en in beweging worden gehouden, met diens gevoelens moest rekening worden gehouden—en dat leidde tot pleidooien voor nieuwe instructievormen, gebaseerd op individualisering en zelfwerkzaamheid. Afgezien van enkele experimenten wilde het overigens niet lukken het klassikale onderwijs algemeen te doorbreken, met als merkwaardig gevolg dat het spreken over onderwijs nu al ongeveer een eeuw lang geheel overheerst wordt door het spreken over de *vernieuwing* van het onderwijs.

Er waart een spook door het onderwijs en dat is de vrijwel permanente onderstroom van ontevredenheid over het bereikte en een haken naar het andere, het nieuwe. Dit aspect wordt zelfs zo belangrijk gevonden dat de vormgeving van het onderwijs bijna geheel onttrokken is aan de direct belanghebbenden. Leerlingen voelen feilloos aan dat hun invloed op het onderwijs hooguit marginaal is, zodat spijbelen de enige manier is om zich aan het regime te onttrekken. Ouders hebben evenmin veel invloed: als ze hun kroost eenmaal aan een schooldeur hebben afgeleverd, dan volgt bij even niet opletten een scala aan verplichtingen, zoals het vergaderen met de ouderraad, het optreden als leesmoeder of het helpen beteugelen van de chaos tijdens het overblijven tussen de middag. Maar wie echt iets wil weten over de *performance* van de school, of zou willen pleiten voor het doorbreken van een rigide klassikaal systeem, laat staan wezenlijk betrokken wil zijn bij het aantrekken of beoordelen van personeel, zal ernstig teleurgesteld worden.

Maar het treurigste is misschien nog wel dat ook de leerkrachten al enige decennia het gevoel hebben als een marionet vast te zitten aan de draden die vanuit 'Zoetermeer' gespannen worden. Sinds 1985

wordt officieel gestreefd naar meer flexibiliteit en zo groot mogelijke zelfstandigheid en verantwoordelijkheid voor de scholen, maar het onderwijsveld ziet zich nauwelijks als een rijk van vrijheid. Integendeel, men kan vrijwel geen leerkracht tegenkomen zonder onverbiddelijk kennis te maken met *the culture of complaint*.

Nu is het paradoxaal dat het aantal ambtenaren op het departement sinds de jaren tachtig terugloopt, evenals het aantal onbegrijpelijke circulaire's. 'Zoetermeer' is niet alleen een werkelijk bestaand departement met alle treurigheid vandien, maar ook een symbool voor een veel meer omvattende overlegstructuur, waarin een aanhoudende levensbeschouwelijke en ideologische concurrentieslag onontwaaar vermengd is geraakt met een corporatieve belangenbehartiging van zeer uiteenlopende aard.

Het is overigens opmerkelijk dat juist in een periode waarin overall de ontzuiling toesloeg (en niet in de laatste plaats in het algemene sociaal-culturele werk), de verzuiling in de advies-, overleg- en verzorgingsstructuur van het onderwijs alleen maar verder geformaliseerd werd (bijvoorbeeld met de instelling van het Centraal Contactorgaan voor Onderwijsoverleg in 1972). In het centrale registratiesysteem van het departement waren in het begin van de jaren tachtig 504 advies-, stuur-, project- en werkgroepen opgenomen (het werkelijke aantal was wellicht nog enige tientallen hoger), het aantal belangengroepen dat het departement belegerde was onafzienbaar (alleen al op het gebied van het voortgezet onderwijs waren er in de jaren tachtig honderdvijftig organisaties actief) en al deze groepen waren onderling in een soort wapenwedloop bezig zich te voorzien van financiële, juridische, rechtspositionele en onderwijskundige experts (Knippenberg en Van der Ham, 1993, p. 780-781 en *passim*).

En zo is het onderwijs in een halve eeuw uitgegroeid tot een centraal zenuwstelsel in ons persoonlijk en maatschappelijk leven, maar is de stuurbaarheid steeds minder geworden en de verantwoordelijkheid langzaam maar zeker vervluchtigd in een eindeloos coulissenlandschap van projectorganisaties, werkconferenties, rituele vergaderingen en bilateraaltjes met god en iedereen. Het onderwijs is nu letterlijk van iedereen en niemand.

Wat zijn nu de opvattingen geweest van de sociaal-democraten over het onderwijs, is er iets van een traditie te ontwaren, die op een of

andere manier voortgezet zou kunnen worden? Aanvankelijk waren de voormannen van de arbeidersbeweging vooral simpele kinderen der Verlichting: onderwijs was goed, dat bood kennis en kennis maakt vrij. In tal van autobiografieën valt te lezen hoe arbeiderskinderen aan het einde van de negentiende eeuw boeken begonnen te lezen, niet omdat die in rechtstreekse zin nuttig zouden zijn voor het verwerven van een beroep, maar omdat ze voelden daarmee geheel nieuwe terreinen des levens te betreden en hun persoonlijkheid te verrijken.¹

Hieraan was de opvatting verbonden dat de hogere klassen, de bourgeoisie, over iets beschikten – wat de Franse socioloog Pierre Bourdieu zeer veel later ‘cultureel kapitaal’ zou gaan noemen – wat hun onthouden werd en dus veroverd moest worden. Als men het werk van Theo Thijssen leest (zoals *Kees de jongen* uit 1923 of *De gelukkige klas* uit 1926) dan is er bijna sprake van een samenzwering tussen onderwijzer en leerlingen om zich die nieuwe wereld eigen te maken, ondanks de verlokkingen van de straat, het onbegrip van veel volwassenen (zoals vertegenwoordigers van de onderwijsinspectie) en ondanks de vrijwel onvermijdelijke sociale ongelijkheid die na de lagere school zou gaan toeslaan. Voor Thijssen moest de lagere school zoveel mogelijk een voorafschaduw van een nieuwe gemeenschap zijn.

Een dergelijke conceptie – waarin het onderwijs werd voorgesteld als een eerste oefening van het nieuwe leven, zonder onverdiende ongelijkheid – heeft nog lange tijd standgehouden. In het rapport *De weg naar vrijheid* bijvoorbeeld, uit 1951, werd als algemeen doel van het onderwijs genoemd: ‘een poging tot vorming van als het ware een ander mensentype, meer in overeenstemming met de gedachte maatschappij als een gemeenschap van vrije mensen’. (*De weg naar vrijheid*, 1951, p. 282) Het beleid diende dan ook vooral gericht te zijn op het wegnemen van allerlei manieren waarop de toegankelijkheid van het onderwijs belemmerd werd. En ook het beroemde motto ‘spreiding van inkomen, kennis en macht’ waarmee het kabinet-Den Uyl in 1973 begon, valt te lezen als een aanduiding van de opvatting dat kennis ongelijk, zo niet oneerlijk verdeeld is, dat de elite als het ware op slinkse wijze allerlei hogere vormen van onderwijs voor het eigen broed had weten te reserveren.

In die zin was de democratisering van het onderwijs – begrepen als het wegnemen van de belemmeringen tot het volgen van onderwijs,

vooral ook het slechten van financiële drempels—begrijpelijkerwijs de kern van de sociaal-democratische opvattingen op dit terrein. Naarmate de toegankelijkheid van het lager onderwijs steeds minder een probleem was, verschoof de aandacht steeds meer naar het voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd lokaliseerden de sociaal-democraten de belemmeringen steeds vaker in de geringe doorstroming tussen verschillende schooltypen en in het hoge aantal zittenblijvers en afhakers. In *De weg naar vrijheid*—samengesteld door een commissie waarin de bekende Ph.J. Idenburg had gezeten—werd bedroefd en verontwaardigd aangevoerd dat nog geen vijftig procent van de leerlingen in het secundair onderwijs de eindstreep haalde en dat van het totaal slechts vijfentwintig procent dit behaalde zonder een klas te doubleren: ‘het zittenblijven berokkent elk jaar een onzegbaar leed aan ruim 170.000 kinderen en tienduizenden gezinnen’. Er was nog veel verborgen, ‘ongebruikt’ talent, zeker in de arbeidersklasse, waaraan de mogelijkheid tot individuele ontplooiing werd onthouden; dit uiteraard tot grote schade voor de maatschappij.

Het middelbaar onderwijs werd dus gekenmerkt door een *survival of the fittest*, waarbij de belangrijkste criteria voortdurend algemene vorming, eruditie, abstractievermogen en zelfdiscipline bleken te zijn. Er was een ijzeren hiërarchie in status, die liep van gymnasium, via HBS en handelsschool naar de MULO, om bij de ambachtsschool op de bodem te belanden. Een individuele leerling kon deze ladder wel afdalen, maar praktisch gesproken niet opklimmen. Het rapport *De weg naar vrijheid* klaagde krachtig over de algemene onderwaardering voor ‘praktisch-manuale bekwaamheid’ enerzijds en de overwaardering voor de ‘meer theoretisch-verbale of abstracte bekwaamheid’ anderzijds. Dankzij die overwaardering was een aantal schooltypen in staat de programma’s te ‘overladen’ en in het algemeen het onderwijs te ‘over-intellectualiseren’. Dit was het mechanisme waarmee de onrechtvaardigheid van het onderwijsbestel gecontinueerd werd, daar lag dus ook de grond voor het nadenken over een vernieuwing van de *structuur* van het onderwijs.

Sociaal-democraten waren zeer tevreden over de Mammoetwet (1963, sinds 1968 in werking) van KVP-minister Cals, aangezien zo in ieder geval de doorstroming van kinderen van het ene schooltype naar het andere sterk vereenvoudigd werd. Daarmee was echter ook een belangrijke verschuiving opgetreden: het ging er niet langer om

de leerlingen te verdelen over de voor hen geschikte bestaande scholen, maar om de aanpassing van schooltypen aan de uiteenlopende kwaliteiten van kinderen. Maar zoals het maar niet wilde lukken om het onderwijs pedagogisch-didactisch zo in te richten als hart en theorie ingaven—vergeefs pleitten talloze pedagogen ervoor om uit te gaan van de belangstelling van het kind, in plaats van te bezwijken voor de dictatuur van de leerstof—, zo bleef ook in de nieuwe onderwijsstructuur de maatschappelijke ongelijkheid bestaan, zo niet ‘gereproduceerd’, zoals dat in de onderwijssociologie heette.

De reactie van de sociaal-democraten op deze teleurstellende gedachte was tweërlei. In de eerste plaats hoopten zij dat nog veel meer onderwijs goed zou zijn. Scholing moest eerder beginnen: kleuters werden zo snel mogelijk een onderwijsachtige ruimte binnengenoed en allerlei projecten in crèches moesten ertoe leiden dat de ‘achterstanden’ werden ingehaald die tal van kleuters al bij hun geboorte hadden opgelopen. Het onderwijs begon zich niet alleen aan de allerejongsten te vergrijpen, maar liet ze vervolgens ook nauwelijks meer gaan: minister Van Kemenade zag de leerplicht het liefst uitgebreid tot het achttiende jaar. Ten tweede moest het onvermijdelijke moment dat leerlingen naar niveau verdeeld werden, zo lang mogelijk worden uitgesteld. De oude spreuk van de Vereniging voor Openbaar Onderwijs werd nu licht gevarieerd: onverdeeld naar de middenschool (Contourennota 1975). De ‘rechtse’ tegenstand (van vvd en Nederlands Genootschap voor Leraren) tegen deze tweede poot was sterker dan die tegen de eerste. De kern van de protesten lijkt achteraf te zijn gelegen in de gevreesde ondergraving van de hiërarchie (gebaseerd op de omvang van de aangeboden algemene ontwikkeling en eruditie) in schooltypen. Wie zijn kind een uil waant, ziet het niet gaarne lang te midden der spreuwen verkeren.

De logica van een zo lang mogelijk bijeenhouden van de leerlingen vergde een monopoliepositie voor de middenschool. Een voorstel van F.J. Roefs, voorzitter van het NGL, om naast de middenschool de bestaande schooltypen te laten bestaan, zodat ouders zelf konden kiezen, werd door Van Kemenade dan ook van tafel geveegd: ‘De grondwettelijke vrijheid van onderwijs waarborgt in Nederland de vrijheid van richting van het onderwijs en niet de vrijheid van het kiezen van schooltypen...’ (Knippenberg en Van der Ham, 1993, p. 566). Deze reactie was staatsrechtelijk even juist als politiek geschikt

om confessionelen en liberalen een gesloten afwijzingsfront te laten vormen.

Opmerkelijk is overigens dat Van Kemenade niet op overmatig veel steun kon rekenen voor zijn beleid in de Partij van de Arbeid. Jacques Wallage, in veel opzichten een leerling van Van Kemenade, vergeleek de partij eens met een in zijn stoel achterover geleunde mijnheer, die gedistantieerd toekeek hoe onze Jos het klaarspeelde. Het partijcongres verklaarde weliswaar in 1977 dat onze Jos zijn karwei mocht afmaken, maar bij die oeverloze onderhandelingen over het tweede kabinet-Den Uyl speelde Ed. van Thijn met de gedachte om het onderwijsdepartement in te ruilen voor dat van justitie (Hagen, 1978, p. 50).

Toch is een deel van de impuls die toen gegeven is tenslotte terechtgekomen in het onderwijs met de invoering van de 'basisvorming' (dat bestond uit een kerncurriculum van vijftien vakken voor alle leerlingen in de eerste drie leerjaren—twaalf tot vijftien jaar—in het voortgezet onderwijs, ingevoerd in het schooljaar 1993/1994). Zonder de gevolgen van deze operatie af te wachten—de onderwijsinspectie is bezig met een grootschalig onderzoek, waarover pas in 1999 gerapporteerd zal worden—ging de vernieuwingswals verder en werd ook de 'bovenbouw' van HAVO en VWO heringericht. Deze zogenaamde 'tweede fase'-operatie is een onwaarschijnlijk gecompliceerd proces, waarbij zowel een aantal vakken 'vernieuwd' wordt (deels in een 'gemeenschappelijk deel' dat voor alle leerlingen bestemd is, deels bijeengebracht in vakkenpakketten—de vier zogenaamde 'profielen'—ter vervanging van de huidige, min of meer vrije samenstelling van het eindexamenpakket), als ook gestreefd wordt naar het vervangen van het pedagogisch—didactisch proces. Dit laatste aspect, dat in de wandeling bekendstaat als 'het studiehuis', is erop gericht kinderen te leren leren in plaats van te instrueren. Daarnaast vond ook nog een herstructurering plaats van het VBO en de MAVO (die als het ware in elkaar worden geschoven tot een 'voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs', waaraan ongeveer zestig procent van de leerlingen in het secundair onderwijs zal deelnemen). Al deze veranderingen zullen in 1999 hun beslag moeten krijgen.

De aarzeling over deze vernieuwbouwoperaties schuilt voor een deel in de gedachte dat men op deze manier alle kinderen wel zoveel mo-

gelijk kansen geeft om zo 'hoog' mogelijk in het onderwijsgebouw terecht te komen, maar dat dit wellicht onverwachte effecten heeft. Naarmate het algemene onderwijspeil stijgt, stijgen de selectiecriteria van werkgevers gewoon mee. Bovendien is de basis van die selectie langzamerhand steeds minder de specifieke inhoud van het onderwijs, maar veel meer algemene begaafdheid en vooral ook karaktereigenschappen: degenen die het het langst hebben weten vol te houden, plooiën zich ook het best naar de vereisten van allerlei functies (zeker in de groeiende dienstensector). Het intrinsieke nut van een langduriger onderwijsdeelname is aan het eroderen: het wordt vooral een horde die genomen moet worden.

Wellicht moeten de berichten niet overdreven worden, maar er zijn tal van aanwijzingen dat nogal wat leerlingen het verblijf op een middelbare school vervelend zijn gaan vinden: spijbelen is een vrij normaal verschijnsel, het invoeren van baaldagen zou nog een groter succes worden dan airmiles en leraren moeten op hun kop gaan staan om nog enige belangstelling te wekken. De leerweerstand neemt, kortom, duidelijk toe. De eerste signalen zijn er bovendien ook al dat dit verschijnsel niet beperkt blijft tot het secundair onderwijs, maar nu ook optreedt in het hoger en universitair onderwijs. Dit leidt tot de gedachte dat de vergaande democratisering van het onderwijs op haar grenzen begint te stuiten—onaangename overpeinzingen voor sociaal-democraten. Gelukkig waren ze zo weinig aan het bewind, dat ze er zich niet erg druk over hebben hoeven maken.

Want inmiddels waren vooral de grenzen van de overheidsfinancien bereikt en moest er bezuinigd worden en dat deden liberaal-confessionele kabinetten. Overigens is achteraf gebleken dat die bezuinigingen nogal meevielen en dat vooral de groei van de uitgaven sterk werd afgeremd (Toirkens, 1988; Knippenberg en Van der Ham, 1993). Maar dat waren subtiliteiten die vooralsnog geheel schuilgingen in de voortdurende stroom van kritiek op Wim Deetman, van mei 1982 tot september 1989 de CDA-minister die met grote regelmaat als slager werd voorgesteld (het enige wat er nog aan ontbrak was een klacht van de slagerebond, dat zij niet met Deetman vergeleken wenste te worden).

Daarna nam de sociaal-democraat Jo Ritzen het roer over en het is wel interessant om te zien met welke instelling hij de mat op ging. Was de eerste PvdA-minister van Onderwijs in 1945-1946, G. van der

Leeuw, een theoloog die bovenal geïnteresseerd was in het (zijns inziens beperkte) vermogen van het onderwijs om werkelijke gemeenschapsmensen te vormen, was de tweede, J. A. van Kemenade, een socioloog die ervan uitging dat mensen zich wel geleidelijk aan zouden (moeten) conformeren aan nieuwe structuren, zo was de derde vooral een econoom. Was voor Van Kemenade het onderwijs nog een mammoettanker, die met een paar graden meer naar links of rechts na verloop van tijd de haven zou binnenlopen (stuurbaarheid dus in de letterlijke zin), voor Ritzen leek het onderwijs vooral een concern. Voordat hij minister werd had hij al bij herhaling laten weten dat de boekhouding van het departement van Onderwijs niet klopte.

Zijn eerste activiteiten waren dan ook vooral gericht op een drastische verbetering van de prognoses en de daarop gebaseerde uitgavenramingen. Behoeftte aan nieuwe structuren had hij niet, het bestaande moest beter functioneren, het onderwijs werd immers naar zijn smaak vooral geteisterd door een *performance*-crisis. En net als in het bedrijfsleven hechte hij enorm aan leiderschap: hij wilde ondernemingen, herstel: scholen met onderwijsgevendenden die erin geloofden, onder leiding van dynamische schoolhoofden, die een missie hadden, *targets* stelden en die teamleden die een extra-inspanning hadden geleverd ook extra konden belonen. Zijn bijzondere aandacht ging uit naar die onderdelen, die volgens hem betrappt konden worden op een te gering kostenbesef: ten eerste diende het basisonderwijs minder leerlingen af te stoten naar het dure speciaal onderwijs en ten tweede diende het universitair onderwijs minder 'onderwijstijd te verspillen', dat wil zeggen dat de programma's daar 'studeerbaarder' moesten worden.

Bij zijn afscheid was zijn grootste trots dat *Der Spiegel* onlangs de kwaliteit van het hoger onderwijs prees (op grond van een hoogst aanvechtbaar onderzoekje, overigens) en dat uit internationaal onderzoek (onder andere van de OESO) bleek dat Nederlandse kinderen redelijk goed waren in wiskunde, natuurkunde en biologie. De prestatiedrang was duidelijk toegenomen – en dat was ook de bedoeling geweest (Rehwinkel en Nekkers, 1994, p. 46; Van Weezel, 1998).

Deetman heeft de scholen autonoom gemaakt, Ritzen heeft ze tot concurrerende bedrijfjes omgevormd. Daarmee paste het beleid in een wat algemenere kenschets van de sociaal-democratie in het neoliberale tijdperk: ingenieurs-socialisme zonder socialisme. De scholen betalen dan ook meer aan marketing, reclame en klantvriendelijke

acties dan ooit tevoren. Maar hiermee is bovendien een geest uit de fles: ouders worden als het ware aandeelhouders in die bedrijven en wilden wel eens een winst- en verliesrekening zien. Het dagblad *Trouw* wierp zich op als een soort Vereniging van Effectenbezitters en vroeg de cijfers op over de mate waarin scholen in het secundair onderwijs aan kinderen een toegevoegde waarde hebben weten bij te brengen, even later gevolgd door *de Volkskrant*, die lijstjes publiceerde over falende opleidingen in het hoger onderwijs.

Dit is een brief uit het verleden aan het heden. Veel mogelijkheden om ook wat aan de toekomst te schrijven lijken er niet te zijn, tenminste niet als dat zou moeten gaan over de voortgaande inspiratie van het sociaal-democratische onderwijsproject. Als de mens waarlijk vrij is, dan zal hij volwaardig deel kunnen hebben aan de samenleving, tot meerder heil van die samenleving. Dat was de boodschap van de Verlichting. De sociaal-democratie heeft belangrijke bijdragen geleverd aan het opruimen van de belemmeringen daartoe. De democratisering van het onderwijs moet uiteraard onderhouden blijven—en heeft zelfs een nieuwe relevantie verworven met betrekking tot het onderwijs aan etnische minderheden—maar kan niet langer dienen als centrale inspiratie voor het beleid.

Dat er een vacuüm is gevallen blijkt ook wel uit het programma van de pvdA voor de verkiezingen van 1998. Afgezien van de obligate opmerkingen over de betekenis van onderwijs ('een essentiële bijdrage aan de kwaliteit van het bestaan') en wat nostalgisch leedbetoon over het feit dat 'gelijke kansen' nog onvoldoende zijn gerealiseerd ('de maatschappelijke ontplooiingsmogelijkheden van mensen worden nog steeds te veel bepaald door hun afkomst'), valt vooral de grote ongelijksoortigheid op van het prioriteitenlijstje: van het stapsgewijs verkleinen van de groepsgrootte in de onderbouw van het basisonderwijs (waarvan leerpsychologen overigens beweren dat de grote hoeveelheid geld die daarvoor nodig is beter zou kunnen worden besteed) tot het voornemen de bekostiging van het schoonmaken van scholen te verbeteren.

In deze opsomming van het ongerichte en ongelijksoortige—en in die zin een postmodern programma—ontbreekt een overkoepelend idee, behalve dan de oproep om te blijven 'uitbreiden, vernieuwen en verbeteren'. Alleen al gezien het feit dat vrijwel iedere onderwijs-

gevende vooral rust vraagt, is dat eerder onrustbarend dan richtinggevend. Bij een referendum zou een totaal beleidsmoratorium met ruime meerderheid worden aangenomen. Opvallend in het programma is bovendien dat scholen wel nog veel meer autonomie beloofd wordt, maar onder een gelijktijdige uitbreiding van hun taken, namelijk zowel een sterke verruiming van de 'voorschoolse opvang' als vooral ook het vervullen van een cruciale rol bij het versterken van de sociale samenhang en leefbaarheid van wijken en dorpen. En die autonomie moet dus niet alleen veel opleveren, maar mag tegelijkertijd vooral ook niet te ver gaan: ouders en leerlingen hebben immers slechts 'binnen bepaalde grenzen ruimte om de school naar hun zin in te richten'.

Ouders en leerlingen komen trouwens nauwelijks in het programma aan bod. Zo weet men niet goed raad met die merkwaardige burgerbeweging die de kwaliteitscijfers van de scholen wil zien en evenmin met de dreigende vervreemding van leerlingen in omvangrijke scholengemeenschappen. Het ontbreekt in het programma geheel aan aandacht voor het feit dat veel kinderen school vervelend vinden, een ver doorgevoerd calculerend gedrag ten toon spreiden en de omgang met leeftijdsgenoten nog wel op prijs stellen, maar het onderwijs betrekkelijk irrelevant vinden, zo niet storend. Het is zonneklaar dat geen moment zelfs maar overwogen is dat het misschien verstandig zou zijn minder onderwijs te geven, of de kleuterschool en de ambachtsschool nieuw leven in te blazen. Zoals er kennelijk ook niet is nagedacht over de vraag wat nu precies een autonome school is, die werkelijk een sociale functie in een wijk of buurt vervult. Wat betekent dat: de gymzaal 's avonds beschikbaar voor de wijkraad, warme maaltijden voor de kinderen van al die gescheiden ouders of gestresste tweeverdieners, een kantoortje voor de wijkagent naast de directeur, een vestiging van HALT, START of de ambtenaar van het jeugdwerkgarantieplan, de mogelijkheid om geld te verdienen aan de verhuur van lokalen, waarmee een *remedial teacher* kan worden betaald? Moet de school, naast haar kerntaak, eigenlijk wel een aantal functies overnemen van gezin en wijk, nog los van de vraag of ze dat wel kan?

Een probleem dat evenzeer aan de aandacht is ontsnapt, is de enorme afstand die gegroeid is tussen het officiële onderwijsbeleid en datgene wat er werkelijk in de klassen gebeurt. Bij de basisvorming bijvoorbeeld zijn zogenaamde kerndoelen geformuleerd, waarin be-

schreven is op welk niveau kinderen de stof dienen te beheersen. Dit alles klinkt verstandig, maar is dermate ambitieus opgeschreven, dat het ons niets zou verbazen als uit het komende evaluatieonderzoek zou blijken dat slechts een kleine minderheid van scholen daaraan voldoet. Menige ouder heeft geen idee wat voor veranderingen er nu van de tweede fase te verwachten zijn. Experimenten met het studiehuis leverden in een enkele school al spandoeken op van leerlingen: 'studiehuis? ik zit thuis!' De afstand tussen beleid en praktijk is te groot. Het zou niet onverstandig zijn deze wat te verkleinen.

Het belang van het (pedagogisch) klimaat en de autonomie van de school: dat stond centraal in de opvattingen van Theo Thijssen. Na lange omwegen lijken ze zich, in vernieuwde vorm, opnieuw op te dringen. De samenleving zorgt zelf wel voor een permanente meritocratische druk op het onderwijs. Een taak voor de sociaal-democratie zou kunnen liggen in het bevorderen van iets meer nadruk op het welzijn van leerlingen, waarbij bijvoorbeeld te wijzen valt op de pogingen van de huidige Franse regering om het onderwijs ook door leerlingen als meer zinvol te laten ervaren (zie Meirieu, 1997).

Het enige wat daaraan toe te voegen valt is een derde factor, namelijk de noodzaak om opnieuw na te denken over de betrokkenheid en zeggenschap van ouders over het onderwijs aan hun kinderen. Het risico immers is, dat ouders nu gesocialiseerd worden in een eenzijdige manier van nadenken over het onderwijs aan hun kinderen, namelijk vooral als een economisch goed, als een investering die direct nut moet hebben. Dat is weliswaar in overeenstemming te brengen met de liberale erfenis, die voortdurend mee klinkt in de sociaal-democratische traditie, maar toch in strijd met de grondtoon daarvan. Deze is door Van Doorn al eens als volgt gekenschetst: 'Niet alles wat waardevol is, is betaalbaar; niet alles wat te koop wordt aangeboden, is van waarde.' (Van Doorn, 1992)

Noot

1. Zie voor Engeland: Vincent 1981. Men denke aan de bibliotheek van de Algemene Nederlandse Diamantbewerkerbond van Henri Polak.

Literatuur

De weg naar vrijheid. Een socialistisch perspectief, rapport van de Plancommissie van de Partij van de Arbeid, Amsterdam 1951.

J. A. A. van Doorn, 'Het socialisme als kameleon. De historische overlevingskunst van de Nederlandse sociaal-democraten' (1992), in: G. van der List (red.), *De draagbare Van Doorn*, Amsterdam 1996.

P. Hagen, 'Jos van Kemenade', in: W. Gortzak (red.), *De kleine stappen van het Kabinet-Den Uyl. Gesprekken met pvda bewindslieden*, Deventer 1978.

H. Knippenberg en W. van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918-1993*, Assen 1993.

P. Meirieu, *L'Ecole ou la guerre civile*, Parijs 1997.

P. Rehwinkel en J. Nekkens, 'Jo Ritzen', in: dez., *Regerendenvijs. De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok*, Amsterdam 1994.

J. S. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986. Een onderzoek naar de besluitvorming over bezuinigingen in de ministerraad en het gedrag van individuele ministers*, Deventer 1988.

W. Uitterhoeve e.a. (red.), *De staat van Nederland. Nederland en zijn bewoners. De opmerkelijke feiten en hun samenhang*, Nijmegen 1990.

D. Vincent, *Bread, knowledge and freedom. A study of nineteenth-century working class autobiography*, Londen/New York 1981.

G. de Vries, *Het pedagogisch regiem. Groei en grenzen van de geschoolde samenleving*, Amsterdam 1993.

M. van Weezel, 'Afscheid van Jo Ritzen. Negen jaar bloemen plukken aan de rand van het ravijn', in: *Vrij Nederland*, 23 mei 1998.

Sarah Blom (1948) studeerde Frans en onderwijskunde in Groningen. Zij werkte als lerares Frans, onderzoeker, wetenschappelijk medewerker en studieleider aan verschillende onderwijs- en onderzoeksinstituten. In 1995 promoveerde zij op een vergelijkend onderzoek: *Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk*. Sinds 1997 is zij als universitair docent verbonden aan het Instituut voor de Lerarenopleiding van de Universiteit van Amsterdam. Zij schrijft regelmatig over onderwijs in *NRC Handelsblad*.

Sjoerd Karsten (1949) studeerde sociologie van niet-westerse volken en algemene empirische sociologie aan de Rijksuniversiteit van Leiden en promoveerde in 1986 aan dezelfde universiteit op een proefschrift over rode schoolmeesters rond de eeuwwisseling. Hij publiceerde nationaal en internationaal onder meer over het leraarsberoep, gemeentelijk onderwijsbeleid, etnische segregatie in het onderwijs en over de onderwijshervorming in Oost-Europa na de val van het communisme. Momenteel is hij universitair hoofddocent en manager van de divisie fundamenteel onderzoek van het SCO-Kohnstamm Instituut te Amsterdam.

Arjo Klamer (1953) is sinds 1994 hoogleraar in de economie van de kunst en cultuur aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. In de zeventien daaraan voorafgaande jaren doceerde hij aan verschillende Amerikaanse universiteiten, laatstelijk aan de George Washington University in Washington DC. Recentelijk redigeerde hij de bundel *The Value of Culture* (Amsterdam 1997), die naast bijdragen van wetenschappers uit verschillende disciplines zijn oratie bevat. Andere boeken zijn *Het verhaal van geld* (met Harry van Dalen), *De telgen van Tinbergen* (met Harry van Dalen), *Conversations with Economists* en *Verzuilde dromen. 40 jaar SER*.

Wim Meijnen studeerde, na het behalen van de akte voor volledig bevoegd onderwijzer, sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij werkte daar tot 1987 als wetenschappelijk medewerker aan het Sociologisch Instituut. In 1977 promoveerde hij op een proefschrift over de invloed van gezinsopvoeding op de ontwikkeling van intelligentie van jonge kinderen. Daarna heeft hij regelmatig gepubliceerd over de oorzaken van onderwijsachterstanden en de rol van scholen en het beleid op dat terrein. In 1987 werd hij hoogleraar onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam, alwaar hij van 1987 tot 1997 eveneens wetenschappelijk directeur van het SCO-Kohnstamm Instituut was. In de loop der tijd was hij lid van diverse departementale adviescommissies en vanaf 1997 lid van de Onderwijsraad. Momenteel richt zijn onderzoeks- en advieswerk zich op de educatie van het jonge kind uit achterstandssituaties.

Piet de Rooy (1944) is hoogleraar Nederlandse geschiedenis sedert de Middeleeuwen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceerde *De rode droom. Een eeuw sociaal-democratie in Nederland*, Nijmegen 1995.

Robert Sikkes (1958) is zelfstandig onderwijsjournalist. Hij was van 1990 tot eind 1997 chef van de onderwijsredactie van *de Volkskrant*. In die functie introduceerde hij in Nederland het Amerikaanse onderzoek over de effecten van klassenverkleining in Tennessee van Charles Achilles en was hij samensteller van de kwaliteitslijstjes van HBO- en universitaire opleidingen. Hij studeerde eerst vliegtuigbouwkunde in Delft, maar brak die studie af en stapte over naar de School voor Journalistiek in Utrecht. Na zijn afstuderen in 1981 werkte hij als onderwijs- en Portugal-specialist voor verschillende dagbladen en tijdschriften.

Luc Stevens (1941) studeerde pedagogiek aan de Universiteit Utrecht. Hij was tot 1975 verbonden aan de vakgroep orthopedagogiek van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Sinds 1981 is hij hoogleraar aan de Universiteit Utrecht in de orthopedagogiek, specialisatie school- en leerproblemen. Hij publiceerde en ontwikkelde programma's, in het bijzonder rond het thema leraar/leerling-interactie. Hij heeft een actief aandeel gehad in de voorbereiding en operationalisering van het Weer Samen Naar School-beleid.

Hans Wansink (1954) studeerde nieuwste en sociaal-economische geschiedenis. In *Het zeventiende jaarboek voor het democratisch socialisme* verscheen zijn artikel 'Een houdbaar beginselprogramma'. Voor de Wiardi Beckman Stichting schreef hij de studie *Een school om te kiezen*, Amsterdam 1992. Voorts publiceerde hij *De opmars van de stressmaatschappij*, Amsterdam 1994 en *De conservatieve golf*, Amsterdam 1996. Wansink is chef van de Forum-pagina van *de Volkskrant*.

