

# De maakbare burger: het onderwijs als oplossings- machine voor maatschappelijke problemen

*De overheid beschouwt het onderwijs in toenemende mate als een oplossingsmachine voor maatschappelijke problemen. De overspannen verwachtingen ten aanzien van scholen hebben op zichzelf een lange geschiedenis. Al sinds de moderne tijd projecteren overheden en politieke partijen hun maatschappelijke toekomstidealen op het onderwijs, of het nu sociaaldemocraten, liberalen of confessionelen zijn. Eerder dan van een utopische verleiding is sprake van verlegenheid: in een complexe samenleving valt sociale cohesie moeilijk te sturen. Het wordt pas echt utopisch als de overheid gaat denken dat het onderwijs allerlei sociale problemen ook daadwerkelijk kan oplossen. Het is belangrijk dat scholen zichzelf kunnen zijn en primair kunnen bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen.*

---

door *Wim de Jong*

---

De auteur is historicus en filosoof en werkzaam aan de Radboud Universiteit Nijmegen en de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij promoveerde in 2014 op *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985*.

**BUITENSCHOOELSE OPVANG, INTEGRATIE, CRIMINALITEIT, BURGERSCHAPSVORMING:** de overheid kijkt voor steeds meer maatschappelijke vraagstukken naar het onderwijs. Zo ontstaat de indruk dat de school wordt gezien als een soort oplossingsmachine voor maatschappelijke problemen. Er is

wat dat betreft niets nieuws onder de zon. Sinds de moderne tijd projecteert de samenleving haar toekomstideaal: de jeugd heeft de toekomst! Juist daarom moeten we opletten met die maatschappelijke rol van het onderwijs. In de samenleving is altijd strijd over wat dit ideaal moet zijn en welke problemen het onderwijs moet oplossen. Achter iedere onderwijsvisie schuilt ook een politieke agenda, of dat nu de liberale is van staatssecretaris Sander Dekker in diens initiatief Onderwijs2032, of een sociaal-democratische of christendemocratische. We moeten ons bewust zijn van die agenda's, en zo nodig de school ertegen beschermen. Dat geldt ook ten aanzien van overspannen verwachtingen van de maatschappelijke taken die de school op zich kan nemen.

#### MAAKBAARHEID

Projecties voor de komende twintig jaar, zoals Onderwijs2032, zeggen meestal veel over de tijd waarin ze zijn opgesteld. Dat gold al voor de beroemdste nota uit de onderwijsgeschiedenis: *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* van PvdA-minister Jos van Kemenade uit 1975, een visie voor het onderwijs tot aan de jaren negentig van de vorige eeuw. Het waren de jaren van het kabinet-Den Uyl (1973-1977), dat stevig beïnvloed werd door de kritische ideeën van de jaren zestig. Het motto was 'spreiding van kennis, inkomen en macht', en het onderwijsbeleid was daar een uiting van. Meer mensen moesten mondig en weerbaar worden gemaakt tegen en in de samenleving.<sup>1</sup> De toegankelijkheid en de doorstroming in het onderwijs moesten zodanig worden bevorderd dat structurele ongelijkheid werd tegengegaan: naar internationaal model streefde Van Kemenade naar invoering van de middenschool, waarin alle leerlingen langer bij elkaar zaten voor zij werden uitgesplitst naar bijvoorbeeld havo of vwo. Na jarenlang in de koelkast te zijn gestopt, worden die ideeën nu langzaam weer populair, omdat uit onderzoek blijkt dat vroegtijdige selectie de kansen op de arbeidsmarkt nadelig beïnvloedt. De MBO Raad bepleitte in april 2015 het tegengaan van vroege keuze om doorstroming te bevorderen en uitval tegen te gaan.<sup>2</sup>

Dat de middenschool de koelkast in ging, had er alles mee te maken dat Van Kemenade het odium op zich laadde dat hij het onderwijs wilde gebruiken om een socialistische maatschappijvisie op te dringen: het onderwijs niet als oplossingsmachine, maar als veranderingsmachine. Van Kemenade en Den Uyl maakten de strijd ideologisch, door mee te gaan in de tegenstelling tussen 'prestaties' en 'ontplooiing'. De vvd zette de middenschool succesvol neer als een eenheidsworst waarin kennis en excellentie werden opgeofferd aan cultivering van de middelmaat. Het Nederlands

Genootschap van Leraren liet weten dat scholen de maatschappij moesten weerspiegelen, en niet ‘transformerend’ moesten werken.<sup>3</sup> Vanuit het bijzonder onderwijs werd evenzo geclaimd dat het onderwijs niet moest worden ingezet voor een politieke agenda.

Met het projecteren van zijn socialistische politieke visie op het onderwijs deed Van Kemenade in wezen niets anders dan zijn voorgangers. In de negentiende eeuw was de school gebruikt om burgers te kweken voor de liberale natiestaat, en ook de confessionelen projecteerden hun visie door te stellen dat de school mensen moest opleiden volgens de normen van hun eigen gemeenschap, protestant of katholiek: ‘de school aan de ouders’, niet aan de staat. Zij gebruikten alle de school om een eigen volksdeel te kweken. Zo drukte iedere stroming zijn stempel op het onderwijs. Het idee van maatschappelijke maakbaarheid was daar steeds in aanwezig, en de vraag wat kinderen moesten leren en wie dat moest bepalen was onderwerp van veel politieke strijd.

Het moderne politieke landschap is gegroeid uit deze *culture war*: de schoolstrijd, die in 1917 formeel werd beëindigd, maar sluimerend

*Het moderne politieke landschap is gegroeid uit een culture war: de schoolstrijd, die in 1917 formeel werd beëindigd, maar sluimerend altijd aanwezig blijft*

altijd aanwezig blijft. Tijdens de jaren zeventig kwam zij weer openbaar. Van Kemenade werd er vaak van beschuldigd dat hij leerlingen wilde ‘indoctrineren’. Dat was een populistische voorstelling van zaken, waarop hij reageerde met de stelling dat hij zich keerde tegen de ‘indoctrinatie met het bestaande’ door de maatschappij zoals die was

als vanzelfsprekend voor te stellen. Hij verloor dit gepolariseerde debat.

Met zijn maakbaarheidsgedachte verdween ook de gedachte naar de achtergrond dat leerlingen een kritische houding moesten ontwikkelen ten opzichte van de bestaande maatschappelijke verhoudingen. Van de ‘kritiese’ inslag werd sinds 1980 de weg ingezet naar wat minister Bussemaker onlangs ‘competente rebellen’ noemde – toekomstige burgers moeten niet meer de bestaande samenleving transformeren, maar er constructief aan bijdragen.<sup>4</sup> Bij rebellen moeten we niet meer denken aan barricades, maar aan start-ups.

#### AUTONOMIE

Het volgende visionaire document was *De school op weg naar 2000*, een nota van minister Deetman uit 1988, een nieuwe besturingsfilosofie voor

het onderwijs.<sup>5</sup> Scholen moesten veel meer zelf beleidsruimte krijgen en moesten een eigen profiel kunnen ontwikkelen. In de uiteindelijke doorwerking hiervan, onder andere door lumpsumbesteding, nam die autonomie hierna sterk toe. Opnieuw was deze toekomstvisie vooral een uiting van het dominante denken in de jaren tachtig in termen van deregulering. De overheid moest minder willen doen en het onderwijs meer vrijheid geven. Dit betekende dat er veel vertrouwen werd gesteld in schoolbesturen om met name het personeelsbeleid goed te beheren.

Dit ging samen met het stimuleren van de vorming van steeds grotere scholen, om optimale kwaliteit te kunnen leveren, onder andere met het oog op de maatschappelijke taak, doordat bijvoorbeeld gemakkelijker sociaal werkers en remedial teachers konden worden aangesteld. Dat moest ook omdat er steeds meer maatschappelijke taken op de scholen afkwamen – zoals we zagen een ontwikkeling die sindsdien is doorgegaan. In dit beleid is ook een politieke agenda herkenbaar, namelijk de christendemocratische wens om schoolbesturen veel macht te geven.

Organisatorisch laat de overheid sindsdien steeds meer aan het onderwijsveld over, maar inhoudelijk drukt zij een steeds sterker stempel via kaders en kerndoelen. Zij ging namelijk de ‘kwaliteit’ en het rendement nauwgezet controleren. De beleidsdoelen en -programma’s, bijvoorbeeld die voor burgerschapsonderwijs, ademen sinds de eeuwwisseling bovendien de behoefte om maatschappelijke processen te sturen. De Wet Bevordering actief burgerschap en sociale integratie, die in 2005 werd aangenomen, was ingegeven door afnemende cohesie in de samenleving en tussen politiek en burger, aldus de Inspectie van het Onderwijs in 2006. ‘De plichten en rechten die bij burgerschap horen, lijken soms wat op de achtergrond te zijn geraakt’, zo schrijft zij, eraan toevoegend dat ‘sommige ouders/verzorgers en kinderen niet gewend zijn aan burgerschapstradities en gebruiken van onze samenleving’, verwijzend naar ouders met een allochtone achtergrond.<sup>6</sup> Het hier vooropstellen van burgerplichten duidt op een grote beheersdrang.

Groot bestuurlijk vertrouwen wordt gekoppeld aan inhoudelijk wantrouwen. Beide zijn steeds meer ter discussie komen te staan. Door schandalen zoals rondom Amarantis en roc Leiden is duidelijk geworden dat zoveel vertrouwen in bestuurders niet altijd een goed idee is. Daarnaast wordt steeds meer kritiek geleverd op de neiging om door reken- en taaltoetsen het niveau inhoudelijk te willen controleren, en scholen juist geen vrijheid te geven. Het Platform Onderwijs2032 spreekt over het ‘eigenaarschap’ van de school; docenten moeten meer ruimte krijgen om zelf vorm te geven aan het profiel van de school en minder toetsdruk ervaren. Terecht stelt het Platform dat ze meer moeten gebruikmaken van de vrijheid van

onderwijs.<sup>7</sup> Ook voor de maatschappelijke taak van scholen, het opvoeden tot burgers inclusief, is minder druk op het onderwijs een vereiste. Als het onderwijs die taak goed wil kunnen uitvoeren, is het ontwikkelen van een eigen profiel en betrokkenheid van docenten daarbij gewenst. Zo kunnen scholen een tegenkracht vormen tegen constante nieuwe eisen vanuit de samenleving. Als helder is wat er wordt verwacht van het onderwijs, kan het inderdaad helpen leerlingen ‘weerbaar’ te maken, zoals het Platform beoogt. Werkelijk vertrouwen in de professionaliteit van mensen is daarbij onontbeerlijk.

Onderwijs2032 werd eind 2014 door staatssecretaris Sander Dekker gelanceerd; hij riep het hele onderwijsveld (‘óók leraren’) op om bij te dragen aan de gedachtevorming. In eerste instantie kwamen veel reacties neer op een vorm van futurisme: Hoe zou de wereld er in 2032 uitzien? Wat zouden mensen dan moeten kunnen en weten? Vooral naar het kunnen ging veel aandacht uit. *21st century skills* zijn een illustratie van de trend in het onderwijs om meer nadruk te leggen op competenties – waar recentelijk juist weer mee wordt afgerekend. Het weten, de kennis van kinderen, moet niet ondersneeuwen ten koste van de *skills*. In de definitieve versie van Onderwijs2032 zal dit door deze kritiek wellicht meer aandacht krijgen.

De nadruk op competenties is een uiting van twee onderliggende doelstellingen. Ten eerste is er de tendens om vooral competenties te benadrukken waar geld mee valt te verdienen. Dekkers liberale wereldbeeld is in eerste instantie gekleurd door economie en het garanderen van welvaart in de toekomst. Daarom stelde hij zelf direct voor ‘ondernemen’ als vak in te voeren.<sup>8</sup> Dat is in het voorlopig advies van het Platform onder leiding van socioloog Paul Schnabel wel enigszins rechtgetrokken, maar de nadruk blijft ook daar liggen bij de eisen van de maatschappij, onder andere de internationale concurrentie op de arbeidsmarkt. De school stimuleert ‘nieuwsgierigheid en de creativiteit van leerlingen’ en ‘leert ze ondernemend en flexibel te zijn’.<sup>9</sup>

De tweede idee achter de nadruk op vaardigheden is dat de school soepel in de maatschappij meedraaiende burgers moet kweken: Bussemakers ‘competente rebellen’. Dat lijkt een contradictio in terminis. Deze kreet is evenwel typerend voor de beheersingsmentaliteit van de overheid sinds de eeuwwisseling. Het rebelse moet gekanaliseerd worden tot een binnen de liberaal-democratische ordening en ‘flexibele arbeidsmarkt’ goed in te passen vorm. Het Platform Onderwijs2032 spreekt van het opvoeden tot ‘flexibele, verantwoordelijke en sociale burgers’. Dat is nodig, omdat de culturele diversiteit in de samenleving steeds groter wordt. Leerlingen moeten kennis en begrip krijgen van andere culturen.<sup>10</sup> Er spreekt een enorme zorg uit dat leren deelnemen aan de ‘democratische samenleving’

en respect voor elkaar niet meer aan ouders en de school zelf kan worden overgelaten. De overheid moet sterk gaan stimuleren dat het onderwijs dit in goede banen leidt. Het Platform geeft aan dat dit samenhangt met individualisering: burgers ontlenen hun identiteit steeds minder aan hun godsdienst.<sup>11</sup>

Inderdaad hebben we in de laatste decennia een erosie gezien van het maatschappelijk middenveld, dat traditioneel in Nederland veel sociale taken op zich nam: de kerk, het verenigingsleven, en aanverwante vormen van sociale betrokkenheid. In toenemende mate is daardoor de school een maatschappelijke instelling die taken overneemt die eerder in de schil rondom het gezin werden vervuld. Door de individualisering hebben mensen vaak netwerken op afstand, niet meer in de wijk. De school wordt zo een logischere plek voor bijvoorbeeld naschoolse opvang. Daarnaast brengen docenten soms huisbezoeken aan leerlingen. Er zijn scholen waar docenten intensief contact hebben met leerlingen, doordat zij meerdere vakken aan ze geven in kleinere groepen.<sup>12</sup> Een dergelijke benadering gaat schooluitval tegen. Eerder zou dergelijke sociale controle misschien meer in de sfeer van de kerk zijn uitgeoefend. Scholen zijn vaak heel competent om deze maatschappelijke taak in te vullen, maar er is wel een spanning met een overheid die steeds nieuwe eisen stelt.

#### UTOPISCHE VERLEIDING

Dit soort praktijkvoorbeelden illustreert dat het creëren van flexibele, sociale en verantwoordelijke mensen, met name in grote steden, vaak weerbarstig is. Bovendien past ook hier meer vertrouwen: niet dat het allemaal vanzelf wel goedkomt, maar wel iets meer reserve bij de mate waarin de overheid van het onderwijs wil dat het sociaal aangepaste mensen

*De bevoogdende toon van de overheid kenmerkt een angstige overheid die spanningen, bijvoorbeeld rondom culturele diversiteit, probeert te beheersen*

kweekt die ‘vaardig, waardig en aardig zijn, voor zichzelf en voor hun omgeving’.<sup>13</sup> Deze bevoogden- de toon kenmerkt een angstige overheid die spanningen, bijvoorbeeld rondom culturele diversiteit, probeert te beheersen. Dat blijkt ook wanneer het Platform Onderwijs2032 stelt dat scholen moeite hebben om burgerschapsonderwijs

vorm te geven en dat de overheid dit ‘concreet’ moet gaan beschrijven.<sup>14</sup> Terecht merkte de Onderwijsraad in 2012 echter op dat burgerschapsonderwijs verder reikt dan het aanleren van sociaal gedrag en aanpassing

aan de bestaande orde: ‘Ook het kritisch leren participeren in de samenleving behoort tot het ontwikkelingsproces van jongeren.’<sup>15</sup>

In onderwijsbeleid schuilt altijd een utopische verleiding. We kunnen de volwassenen moeilijk meer veranderen, alle retoriek over een leven lang leren ten spijt. Daarom richt de aandacht zich op de komende generaties, waarop maatschappelijke verwachtingen worden geprojecteerd. Er is weinig maatschappelijk echt maakbaar, en de neiging om te denken dat dit bij onderwijs wel kan, van basisvorming tot studiehuis, is steeds aanwezig. Het is dan ook een eindeloos, wellicht onbegonnen werk om het onderwijs te vrijwaren van de politieke strijd die woedt om het wel voor dergelijke ideeën in te zetten.

De verwachtingen bij de overheid ten opzichte van de school zijn tegelijk misschien niet zozeer utopisch. Er spreekt eerder een grote verlegenheid uit, omdat sociale cohesie erg moeilijk te sturen valt. Dat is niets nieuws. Geconfronteerd met grote maatschappelijke problemen is sinds decennia het onderwijs de zondebok en de brandweer tegelijk.<sup>16</sup> Toen er in 1959 in West-Duitsland een golf van antisemitische incidenten was, was de onmiddellijke politieke reactie dat het onderwijs gefaald had en dat er veel meer aan *politische Bildung* moest worden gedaan. Dit type reactie is er vaak meer een van roeien met de riemen die men heeft. In een complexe samenleving zit de overheid met de handen in het haar als zij wordt geconfronteerd met problemen rondom integratie, multiculturele samenleving, ouders met te drukke banen of problemen rondom veiligheid.

Het wordt pas echt utopisch als de overheid ook echt gaat denken dat het onderwijs dit allemaal kán. De school neemt steeds meer professionals in dienst in de sfeer van het maatschappelijk werk, maar de slagkracht van een school is toch beperkt. Een mentor van een klas heeft een grote verantwoordelijkheid – die door leraren ook erg serieus wordt genomen – maar omdat ook de leraar tegenwoordig een geflexibiliseerde professional is en niet meer het type dorpsonderwijzer, zijn hier duidelijke beperkingen aan. Het onderwijs is geen maatschappelijke oplossingsmachine. Ouders en de vele verbanden waarin zij actief zijn hebben evenzeer een taak. De subsidie op activiteiten zoals de scouting kan misschien ook wel weer omhoog. Wel is de school belangrijker geworden sinds die verbanden zijn verminderd. Juist om zijn maatschappelijke taak tot een succes te maken is het goed om de school zichzelf te laten zijn en primair te laten bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen.

---

 Noten
 

---

- 1 ‘Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel’, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13459, nrs. 1-2, p. 8.
- 2 MBO Raad, *Het mbo in 2025. Manifest voor de toekomst van het middelbaar beroepsonderwijs*. Woerden: MBO Raad, 2015, p. 14.
- 3 Jozef Vos en Jos van der Linden, *Waarvan akte. Geschiedenis van de MO-opleidingen, 1912-1987*. Assen: Van Gorcum, 2004, p. 162.
- 4 Lezing van minister Jet Bussemaker (ocw) bij KNAW-symposium ‘Vaardigheden voor de toekomst’, 17 maart 2014, Amsterdam.
- 5 W.J. Deetman, *De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988.
- 6 Inspectie van het Onderwijs, *Toezicht op burgerschap en integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2006, p. 4.
- 7 Platform Onderwijs2032, *Hoofdlijn advies. Een voorstel*. Den Haag: Platform Onderwijs2032, 2015, p. 10.
- 8 Sander Dekker in *De Wereld Draait Door*, 17 november 2014.
- 9 Platform Onderwijs2032 2015, p. 6.
- 10 Platform Onderwijs2032 2015, p. 4.
- 11 Platform Onderwijs2032 2015, p. 4.
- 12 Zoals het Kandinsky College in Nijmegen ([www.kandinskycollege.nl](http://www.kandinskycollege.nl)).
- 13 Platform Onderwijs2032 2015, p. 4.
- 14 Platform Onderwijs2032 2015, p. 7.
- 15 Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, 2012, p. 11.
- 16 Gerrit Mambour, *Zwischen Politik und Pädagogik. Eine politische Geschichte der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland*. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, 2007.