

Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school

Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school

Een verkenning

Monique Turkenburg



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, augustus 2005

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005
Werkdocument 111
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

Verspreiding in België: Maklu-Distributie
Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0213-9
NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Telefoon (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44
Website: www.scp.nl
E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Voorwoord	7
1 Scholen en hun maatschappelijke opdracht	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Aanleiding, doel en centrale vragen	10
1.3 Aanpak verkenning	11
1.4 Toelichting op de presentatie van de gegevens	13
1.5 Inhoud van het werkdocument	14
Noot	15
2 De school als 'reddende institutie'	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Oorzaken voor toenemende vraag en problematiek bij de school	17
2.3 De maatschappelijke opdracht van de school op de politieke agenda	20
2.4 Is het terecht dat al deze vragen bij de school komen?	20
2.5 Conclusies	22
3 Verschillende visies op de maatschappelijke opdracht	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Wat is de maatschappelijke opdracht van de school?	25
3.3 Verschillende thema's	30
3.4 Structurele verschillen tussen scholen in het vervullen van hun maatschappelijke opdracht?	45
3.5 Conclusies	48
Noten	51
4 Op zoek naar de grens	52
4.1 Inleiding	52
4.2 Taakuitbreiding en taakverbreding: hoe rekbaar is de school?	53
4.3 Grensafbakening	57
4.4 Ongewenste afbakening	63
4.5 Onder welke condities dan wel?	65
4.6 Conclusies	68
Noot	70
5 Toenemende autonomie van de school	71
5.1 Inleiding	71
5.2 Nieuwe rollen voor school en gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid	72
5.3 Nieuwe rol voor de besturen	79

5.4	Meer ruimte, meer variatie?	85
5.5	Mogelijke keerzijden aan toenemende autonomie van de school	87
5.6	Conclusies	91
	Noot	93
6	Verantwoording en toezicht	94
6.1	Inleiding	94
6.2	Ontwikkelingen en formele standpunten in de discussie over goed onderwijsbestuur	96
6.3	Draagvlak voor een nieuwe verantwoordingstructuur	100
6.4	Is er nog een rol weggelegd voor de inspectie?	103
6.5	Hoe moeten scholen en hun besturen zich verantwoorden over hun maatschappelijke opdracht?	106
6.6	Conclusies	109
	Noten	111
7	Conclusies en slotbeschouwing	112
7.1	Inleiding	112
7.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	113
7.3	Een aanvulling op de gekozen definitie van de maatschappelijke opdracht van de school	119
7.4	Slotbeschouwing	121
	Noten	125
	Bijlagen	126
	Bijlage A Geïnterviewde deskundigen	126
	Bijlage B Vragenlijst verkenning	127
	Bijlage C Principes voor goed bestuur van het primair onderwijs	132
	Literatuur	135
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	137

Voorwoord

Scholen worden in toenemende mate door de overheid en de samenleving benaderd met heel uiteenlopende vragen en problemen. Zo worden scholen geacht aandacht te besteden aan de overdracht van waarden en normen en het bevorderen van integratie, moeten ze soms praktisch inspringen als ouders in hun opvoedende taak in gebreke blijven, verlengen veel scholen hun schooltijden om werkende ouders ter wille te zijn en zoeken ze mee naar een oplossing voor leerlingen die op school niet (langer) te handhaven zijn. De mogelijkheden voor scholen om al die extra taken op zich te nemen zijn echter beperkt, wil tenminste het primaire proces niet in het gedrang komen.

De discussie over de maatschappelijke taken en functie van de school is niet nieuw, maar vindt sinds de zogenoemde Koersgesprekken die de minister van OCW in 2004 voerde met het onderwijsveld plaats onder de noemer 'de maatschappelijke opdracht van de school'. Passend in de nieuwe sturingsfilosofie van meer autonomie voor de school, moeten scholen zelf invulling geven aan hun maatschappelijke opdracht en zich daarover verantwoorden aan de overheid en aan hun omgeving.

Met deze verkenning hoopt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een bijdrage te leveren aan de discussie.

Wat behelst de maatschappelijke opdracht van de school nu precies? Welke taken moeten scholen in dit verband op zich nemen en welke maar beter niet? Hoe kun je de grenzen van de maatschappelijke opdracht voor een school bepalen? En wat betekent het voor de samenleving dat scholen daar zelf steeds meer keuzes in kunnen maken?

Via gesprekken met twaalf prominenten uit het onderwijsveld worden verschillende perspectieven op dit thema van de maatschappelijke opdracht belicht. Het SCP bedankt de twaalf deskundigen in deze verkenning hartelijk voor hun tijd en moeite.

Het resultaat is een brede discussie over wat de maatschappelijke opdracht inhoudt en de betekenis van meer autonomie van de school voor het kunnen borgen van collectieve belangen. Duidelijk wordt dat scholen met dynamische, vaak tegenstrijdige, verwachtingen worden geconfronteerd. De verkenning schetst het spanningsveld tussen schoolspecifieke en bredere maatschappelijke belangen en de (beperkte) mogelijkheden om scholen aan te spreken op hun maatschappelijke opdracht.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

1 Scholen en hun maatschappelijke opdracht

1.1 Inleiding

Scholen krijgen de laatste jaren steeds meer maatschappelijke taken toebedeeld. Vanuit hun aard vervullen scholen uiteraard al allerlei maatschappelijke functies, maar de druk op scholen om steeds meer taken op zich te nemen lijkt alleen maar toe te nemen (Bronneman-Helmers 1999). Hoog op de beleidsagenda staan onderwerpen als: achterstandbestrijding, integratie, het voorkomen van segregatie, een veilige school met extra opvang en zorg voor risicoleerlingen, de school als opvoedkundige instelling die waarden en normen overbrengt en afstemt met de ouders en die leerlingen voorbereidt op het burgerschap. Het zijn allemaal onderwerpen die kunnen worden samengevat onder de noemer 'de maatschappelijke opdracht van de school'.

In de zogenoemde interactieve Koersgesprekken Primair en Voortgezet Onderwijs die minister Van der Hoeven in 2004 met het onderwijsveld voerde, was de maatschappelijke opdracht van de school een van de discussieonderwerpen en het onderwerp staat nu centraal in deze verkenning van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

In de Koersen Primair en Voortgezet Onderwijs zet de minister haar langetermijnvisie op het onderwijs uiteen. De minister wil dat scholen hun maatschappelijke opdracht vervullen en laat dit waarschijnlijk ook door de inspectie controleren (Koers VO 2004: 40). Het is echter niet alleen de overheid, maar het zijn ook ouders en verschillende maatschappelijke groeperingen die verwachten dat scholen een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen dan alleen het geven van onderwijs. Een duidelijk voorbeeld van scholen die hun taken hebben verbreed op maatschappelijk terrein zijn brede scholen. Brede scholen zijn slechts één, zij het heel expliciet voorbeeld van maatschappelijke taakverbreding. Ook scholen die zich geen brede school noemen zijn steeds meer taken gaan verrichten.

Op verschillende manieren kan die brede maatschappelijke verantwoordelijkheid van scholen zichtbaar worden. In de inhoud van het onderwijs, door bijvoorbeeld in het curriculum aandacht te besteden aan burgerschapsvorming en waarden en normen. Maar die verantwoordelijkheid kan ook organisatorisch van aard zijn, blijkend uit de samenwerkingsrelaties tussen de school en andere instellingen. Scholen kunnen deze rol heel uitgebreid opvatten zoals dus in sommige brede scholen gebeurt, maar ook beperkt houden en ongetwijfeld zullen er ook scholen zijn die zich expliciet willen beperken tot hun kerntaken.

In het Koersdebat bleek dat scholen worstelen met de vraag in hoeverre zij moeten meegaan met alle –bovendien niet eenduidige – verwachtingen die overheid en samenleving aan de school stellen. Sommige deelnemers aan die discussie zien het

bieden van extra voorzieningen als een doel op zich, anderen zien het als instrumenteel voor het kunnen vervullen van de primaire taak van de school. Evenmin blijkt het voor de deelnemers duidelijk waar de grenzen van de maatschappelijke opdracht of de rol van de school ligt ten opzichte van anderen. Scholen verschillen onderling in hun ambitie om dergelijke taken op zich te nemen en niet iedere school acht zich bovendien voor elke maatschappelijke taak ook even capabel.

Wat is de maatschappelijke opdracht van de school?

De maatschappelijke opdracht is een verzamelbegrip waar iedereen weer iets anders onder kan verstaan. De grens van welke taken scholen (nog wel) kunnen of zelfs op zich zouden moeten nemen en wat zij maar beter kunnen overlaten aan bijvoorbeeld de jeugdzorg, politie, justitie, ouders of bijvoorbeeld het welzijnswerk, staat evenmin op voorhand al vast.

Voorlopig wordt in deze verkenning de volgende definitie gehanteerd:

Onder de maatschappelijke opdracht van de school worden al die maatschappelijke vragen en problemen verstaan die op de school afkomen en waarop de school – uit eigen ambitie en missie of door externe druk – kan reageren door naast reguliere onderwijstaken allerlei vormen van extra ondersteuning en zorg aan te bieden.

Het woordje *extra* krijgt hier nadruk, aangezien veel zorg en ondersteuning al tot de reguliere taken van scholen behoren.

1.2 *Aanleiding, doel en centrale vragen*

Er zijn twee redenen om dit onderzoek te doen. In de eerste plaats worden in toenemende mate door overheid en maatschappelijke groeperingen allerlei maatschappelijke vragen en problemen bij de school neergelegd. Scholen moeten waarden en normen overdragen, integratie bevorderen, heel praktisch inspringen als ouders in hun opvoedende taak in gebreke blijven, een sluitend dagarrangement bieden om werkende ouders tegemoet te komen, of een tijdelijke oplossing vinden voor leerlingen met meer of minder ernstige gedragsproblemen. Scholen zijn uit zichzelf de laatste jaren al meer functies gaan vervullen dan alleen lesgeven. Dat kan zijn omdat de school zich op een bepaalde manier wil profileren, wil of moet concurreren met andere scholen, maar ook omdat er nu eenmaal eerst aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan, voordat scholen überhaupt aan hun primaire taak toekomen.

Er zijn grote verschillen tussen scholen in zowel het primair als het voorgezet onderwijs in de mate waarin zij allerlei extra taken op zich nemen. De 'bandbreedte' van de maatschappelijke opdracht wordt door scholen heel verschillend ingevuld. Het is onduidelijk wat nu precies die bandbreedte bepaalt.

Een tweede reden voor deze verkenning betreft enkele recente bestuurlijke ontwikkelingen. De overheid wil minder sturend optreden en meer overlaten aan de professionals. Scholen krijgen steeds meer autonomie. Hierdoor krijgen schoolbesturen meer verantwoordelijkheden en meer vrijheid om daar een invulling aan te geven. Zo is

recent de verantwoordelijkheid voor onderwijsachterstandbestrijding een taak van schoolbesturen geworden, terwijl dit tot voor kort een taak van de gemeenten was. Het is nog onduidelijk in welke mate scholen en hun besturen in deze situatie van toenemende autonomie een maatschappelijke verantwoordelijkheid zullen nemen in kwesties die het niveau van hun eigen school of scholen te boven gaan. Hun primaire verantwoordelijkheid betreft immers de eigen school. Het belang van de eigen school zal lang niet altijd samenvallen met een breder maatschappelijk belang en kan daar zelfs lijnrecht tegen in gaan. Meer autonomie houdt ook meer risico in, want scholen moeten zich nog wel blijven verantwoorden (aan de rijksoverheid en aan hun omgeving) en worden uiteindelijk afgerekend op hun resultaten.

Dit is een verkenning naar de maatschappelijke opdracht van de school. De discussie die in het Koersdebat is gestart, wordt hier voortgezet. In deze discussie gaat het om de maatschappelijke opdracht van de school in het algemeen, om zowel brede scholen als niet-brede scholen, om zowel scholen in het primair als in het voortgezet onderwijs.

Het doel van de verkenning is om meer duidelijkheid te scheppen over de maatschappelijke opdracht van de school en de grenzen daaraan.

De centrale vragen in deze verkenning luiden:

- Waarom neemt de druk op scholen om een bredere maatschappelijke opdracht te vervullen toe?
- Wat behelst de maatschappelijke opdracht van de school in het primair en het voortgezet onderwijs?
- Waar ligt voor een school de grens van de maatschappelijke opdracht?
- Wat betekent meer autonomie voor school en bestuur voor het vervullen van die maatschappelijke opdracht?
- Moeten scholen zich ook verantwoorden over hun maatschappelijke opdracht en hoe zou die verantwoording er dan moeten uitzien?

1.3 Aanpak verkenning

Raadpleging deskundigen

Het thema 'de maatschappelijke opdracht van de school' wordt in deze verkenning vanuit verschillende onderwijsperspectieven belicht. Er zijn verschillende deskundigen geraadpleegd, twaalf in totaal, die hun licht laten schijnen over deze thematiek. Om enigszins recht te doen aan de diversiteit van invalshoeken is gesproken met zowel wetenschappers, onderwijsdeskundigen, voorzitters van onderwijsorganisaties voor bestuur, schoolleiding en schoolmanagement, het onderwijstoezicht, representanten van verschillende denominaties. Het zijn alle personen met een langdurige ervaring in het onderwijsveld. Men heeft zicht op wat er speelt op scholen en kan een inschatting maken van de visie, ambitie en het beleids(uit)voerend vermogen van scholen. Daarnaast hebben zij als vertegenwoordiger van hun organisatie er

ook een zeker belang bij dat scholen goed gehoor geven aan hun maatschappelijke opdracht. Raadpleging van deze deskundigen levert voor de verkenning de benodigde informatie vanuit het perspectief van het beleid, de uitvoering, onderzoek, toezicht, advisering en belangenbehartiging in het onderwijs. Voor een overzicht van de respondenten zie bijlage A.

Periode

De interviews met de deskundigen zijn gevoerd in de periode oktober 2004-januari 2005.

De belangrijkste publieke gebeurtenis in deze periode was de moord op de cineast Theo van Gogh. Temidden van alle politieke reacties viel ook te beluisteren dat de school veel alerter zou moeten zijn in het signaleren van een eventuele radicalisering van jonge allochtonen. Het is deze soms bijna automatische reflex die illustratief is voor het thema van deze verkenning. Bij maatschappelijke problemen, en in dit geval: een extreem incident, wordt de blik onmiddellijk op de school gericht.

Beperking van deze verkenning, mogelijkheden voor onderzoek

Deze verkenning beperkt zich nadrukkelijk tot het perspectief van de school. Wat de vragen zijn van de lokale of regionale gemeenschap aan de school blijft hier buiten beschouwing. Verder bepaalt uiteraard de keuze van deskundigen de hier weergegeven visies op het thema de maatschappelijke opdracht van de school en op de betekenis van de toenemende autonomie van de school voor het vervullen daarvan. Zo zijn in deze verkenning de uitvoerenden: de leerkrachten, de schoolleiders en alle anderen die actief zijn in en rond de school niet zelf aan het woord gekomen. Datzelfde geldt voor de besturen die verantwoordelijk zijn voor het schoolbeleid en voor de uitkomsten daarvan.

Dit is echter een verkenning. Op basis van de gesprekken met deskundigen is het goed mogelijk om relevante vragen te genereren voor een eventueel vervolgonderzoek. In zo'n vervolgonderzoek zou de rol van juist deze uitvoerende, besturende en toezichthoudende partijen in het vervullen van de maatschappelijke opdracht van de school een plaats moeten krijgen. Daarnaast zou het vervolgonderzoek ook aandacht kunnen schenken aan de opvattingen van de lokale en regionale partners van de school over de maatschappelijke opdracht.

Gespreksonderwerpen

De gesprekken hadden een open karakter, dat wil zeggen dat er niet met een volledig voorgestructureerde vragenlijst is gewerkt. Bijlage B bevat de gebruikte openvragenlijst. Samenvattend kwamen de volgende onderwerpen ter sprake, onderverdeeld in twee hoofdthema's:

- I Pogingen tot het definiëren van de maatschappelijke opdracht van de school en het markeren van de grenzen aan die opdracht.
 - Wat is de maatschappelijke opdracht van de school, welke thema's vallen er zoal onder? Veelgenoemde onderwerpen zijn bijvoorbeeld: achter-

standbestrijding, opvoeding en de relatie van de school met ouders, opvang, zorg, veiligheid, integratie, overdracht van waarden en normen, goed burgerschap en sociale cohesie. Zijn er wellicht nog andere thema's die bij die maatschappelijke opdracht horen?

- Per thema een beoordeling of dit een taak is voor de school, wat heeft prioriteit?
 - Zijn er criteria die grensbepalend zijn voor het soort maatschappelijke taken dat een school nog wel of niet op zich kan nemen?
 - Hoe verhoudt de maatschappelijke opdracht zich tot de primaire taak van de school?
- 2 De nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en de mogelijke implicaties daarvan voor het vervullen van de maatschappelijke opdracht van de school.
- Wat is betekenis van de toenemende autonomie van scholen voor hun maatschappelijke opdracht? Neemt de variatie tussen scholen in dit opzicht toe?
 - Reflectie op recente ontwikkelingen in de relatie tussen schoolbestuur, schoolmanagement en schoolleiding.
 - Moeten scholen zich verantwoorden over hun maatschappelijke opdracht en hoe zouden ze dat dan moeten doen?

1.4 Toelichting op de presentatie van de gegevens

Alle gesprekken zijn opgenomen en integraal uitgewerkt.¹ Per thema is vervolgens gekeken wat de verschillende respondenten daar over zeggen. Alle meningen komen terug in deze verkenning, maar in de tekst is doorgaans gekozen voor het citaat dat een bepaalde mening het meest treffend weergeeft.

Wie zegt er wat er in deze verkenning?

In deze verkenning is ervoor gekozen om de twaalf deskundigen niet letterlijk te noemen maar aan te duiden als (r1) tot en met (r12). Deze nummering is willekeurig en correspondeert niet met de (alfabetische) volgorde in bijlage A. De deskundigen is anonimiteit beloofd. Het is niet te voorkomen dat respondenten misschien toch hier en daar herkenbaar zijn door het standpunt dat ze innemen. Het is echter geen opzet geweest om de deskundigen namens hun organisatie te bevragen. Voor een oriënterende verkenning leek het een voordeel als de geïnterviewden vrijuit konden spreken en niet slechts het officiële standpunt zouden verwoorden. In de tekst is er daarom evenmin voor gekozen om bij elke quote hun positie of functie te vermelden. Natuurlijk zou het ook interessant kunnen zijn om de uitspraken aan de positie van de respondenten te relateren, maar daar moeten toch de nodige kanttekeningen bij worden geplaatst.

Ten eerste spreken de deskundigen dus niet altijd vanuit de hoedanigheid van hun functie. Regelmatig zeggen ze dat het om een persoonlijke opvatting gaat en niet die van de organisatie die ze vertegenwoordigen.

Verder is het zo dat de deskundigen niet slechts één positie in het onderwijsveld innemen, maar verschillende. Bijvoorbeeld lid zijn van de onderwijsraad, maar ook een professoraat hebben en vrijwillig bestuurder van een school zijn. Daarnaast kunnen de ondervraagden ook in de hoedanigheid van 'ouder van schoolgaande kinderen' spreken. En een aantal van de deskundigen die zijn ondervraagd geeft nu weliswaar zelf geen les meer, of runt nu niet langer zelf een school, maar heeft dat in het verleden wel gedaan.

Daarnaast is het zo dat de deskundigen uiteraard ook politieke of levensbeschouwelijke opvattingen kunnen hebben die niet direct zijn te relateren aan hun positie of functie, maar die wel bepalend zijn voor hoe men kijkt naar de maatschappelijke opdracht van de school. De respondenten geven ook aan in dat opzicht soms 'bevooroordeeld te zijn en selectief waar te nemen'.

De deskundigen zijn kortom nooit 'slechts' representant van hun organisatie of instelling.

Waar het relevant lijkt en duidelijk is, worden in de conclusies van deze verkenning de eventuele overeenkomsten en verschillen tussen de deskundigen benoemd en wordt gezien of er herkenbare patronen zijn.

1.5 Inhoud van het werkdocument

De opbouw van de hoofdstukken is als volgt. Elk hoofdstuk begint in de inleiding met enkele citaten uit de Koersdocumenten Primair en Voortgezet Onderwijs die de visie van de minister en het kabinet op het onderhavige onderwerp illustreren. Dan volgt, zoveel mogelijk in hun eigen bewoordingen, de reactie van de deskundigen. Door deze wijze van presenteren lijkt het misschien of de deskundigen met elkaar in discussie waren, dit is niet het geval, de respondenten zijn afzonderlijk geïnterviewd. In hoofdstuk 2 wordt besproken waarom de school er zoveel taken bij heeft gekregen. De respondenten geven hun mening en zeggen of die druk op scholen in hun ogen terecht is.

In hoofdstuk 3 doen de respondenten pogingen om de maatschappelijke opdracht te definiëren.

In hoofdstuk 4 wordt getracht de grenzen te bepalen in zaken die de school nog wel op zich kan nemen en zaken die de school maar beter aan anderen kan overlaten.

In hoofdstuk 5 maken de deskundigen een inschatting van wat meer autonomie voor de school betekent voor het vervullen van de maatschappelijke opdracht.

In hoofdstuk 6 staan verantwoording en toezicht centraal, uiteraard toegespitst op de mate waarin scholen erin slagen hun maatschappelijke opdracht te vervullen.

Hoofdstuk 7 bevat conclusies en een slotbeschouwing.

Noot

- 1 Voor de analyse van de gespreksprotocollen is gebruik gemaakt van het computerprogramma Kwalitan. Dit programma maakt het relatief eenvoudig om grote hoeveelheden tekst te bekijken, te ordenen en te selecteren op thema en respondenten, zonder dat er informatie over het hoofd wordt gezien en 'verloren' gaat.

2 De school als ‘reddende institutie’

2.1 Inleiding

De complexiteit van de samenleving neemt toe. Bepaalde maatschappelijke verbanden, zoals de buurt of de familie, hebben aan belang ingeboet. Veel scholen hebben dagelijks te maken met de veranderingen in de samenleving. Zij zien kinderen met een andere culturele achtergrond de school binnenkomen, de buurt heeft een ander karakter gekregen en thema's als integratie en veiligheid zijn ook binnen de schoolgemeenschap aan de orde. Dit betekent dat de taken van de school veranderen, of dat de school er – ongemerkt – taken en verantwoordelijkheden bij krijgt. [...]

Omdat veel ouders werken, is er een grote behoefte aan sluitende dagarrangementen, waarin de school een schakel is in een breder aanbod van voorzieningen. Individualisering en consumentengedrag leiden ertoe dat mensen ervan uitgaan dat het ‘aanbod’ van de school naadloos aansluit bij de eigen behoeften.

(Koers PO, p. 13, 14)

Het voortgezet onderwijs ondervindt heel direct de invloed van de toegenomen individualiteit en heterogeniteit van de samenleving. [...]

De samenleving verwacht van het onderwijs een actieve bijdrage die verder gaat dan leren alleen. Heel vaak gaat het dan over preventie van problemen. [...]

(Koers VO, p.16-20)

Bovenstaande citaten uit de Koersdocumenten illustreren dat er voor scholen veel is veranderd. Scholen zijn min of meer gedwongen om te reageren op deze maatschappelijke veranderingen. Over die opeenstapeling van eisen, wensen en verwachtingen waarmee de school wordt geconfronteerd is veel geschreven. Bronneman-Helmerts (1999) brengt al die eisen en vragen in kaart. Grofweg zijn ze onder te verdelen naar zaken die betrekking hebben op de inhoud van het onderwijs en de pedagogisch-didactische werkwijze op school, de onderwijsresultaten en de opbrengsten van de school, de voor- en buitenschoolse voorzieningen en samenwerking met andere instanties rond de school en de positie van ouders. Bronneman-Helmerts (1999) maakt duidelijk dat al die eisen en wensen van verschillende partijen afkomstig zijn (zoals de landelijke overheid, gemeenten, ouders en maatschappelijke organisaties) en dat er bovendien sprake kan zijn van grote tegenstrijdigheid in de wensen en eisen van al die partijen aan het onderwijs. De school heeft het kortom de laatste jaren alleen maar drukker gekregen door deze toenemende verwachtingen uit de samenleving.

In dit hoofdstuk spreken de deskundigen zich uit over waarom er van de school verwacht wordt dat deze verantwoordelijkheid neemt voor tal van problemen en vragen en een bredere maatschappelijke opdracht vervult dan enkele decennia geleden. Allereerst noemen de deskundigen enkele maatschappelijke veranderingen die de druk op scholen opvoeren om steeds meer taken op zich te nemen (§ 2.2). In paragraaf 2.3 reflecteren ze op hoe deze onderwerpen op de politieke agenda zijn gekomen en in paragraaf 2.4 in hoeverre het nu terecht is om van scholen een antwoord op zulke uiteenlopende maatschappelijke vragen en problemen te verwachten. Het hoofdstuk sluit af met conclusies (§ 2.5).

2.2 Oorzaken voor toenemende vraag en problematiek bij de school

Ontwikkelingen in de samenleving als de massale immigratie in de jaren zeventig en met name de doorgaans lage sociaal-economische positie die migranten innemen, zijn van invloed geweest om als school een breder aanbod te realiseren, zeggen de respondenten.

‘Het is de zorg om ontsparing. [...] Eerst waren het de arbeiderskinderen, toen allochtone kinderen en nu is daaraan toegevoegd: de zorg over de multiculturele samenleving en de tot nu toe overigens beperkt gebleven excessen.’ (r7)

De veranderde populatie leerlingen maakt dat scholen zich voor nieuwe problemen gesteld zien.

‘Wij zullen er niet aan ontkomen dat maatschappelijke verschijnselen zijn doorwerking hebben op de school. En dus zullen wij te maken krijgen met gebroken gezinnen, opvoedingsproblematiek, opvoedingsondersteuning voor allochtone ouders, de verlengde schooldag voor werkende ouders enzovoorts.’ (r9)

‘De maatschappij verandert, de leerlingenpopulatie. Een christelijke school die 80% islamitische leerlingen heeft maar wel een christelijk schoolbestuur heeft, leg dat maar eens uit. Vertel daar op die school maar eens over Jezus. En die kinderen gaan dan ook nog naar de moskee. Die kinderen raken volgepompt.’ (r5)

Ook het feit dat vrouwen in toenemende mate op arbeidsmarkt zijn gaan participeren heeft een rol gespeeld.

‘Het idee dat moeder thuis zit en er altijd een achtervang is voor kinderen is gaandeweg achterhaald.’ (r3)

Bovendien zijn de verschillen tussen groepen leerlingen groter geworden, iets wat het lesgeven bemoeilijkt. Volgens (r5) zijn die verschillen mede het gevolg van Pim Fortuyn, die een zwart-wit situatie heeft gecreëerd die negatief doorwerkt op scholen. Politici als Van Aartsen en Wilders geven volgens (r5) nog verder voeding aan deze onrust en maken de tweedeling op school en in de samenleving alleen maar groter.

‘De problemen die de leerlingen de school in brengen, belemmeren goed onderwijs. Ik hoorde Leon de Winter pas brullen: de school hoort kennis over te dragen, punt. En dan denk ik, dat kun je nu wel zeggen, maar als dat deurtje daarboven bij de kinderen dicht is, lukt dat niet. [...] Een onveilige, onzekere wereld voor kinderen bemoeilijkt het leren en de school die zegt: Daar heb ik niets mee te maken, ik zorg voor kennisoverdracht, die houdt zichzelf voor de gek.’ (r5)

Waarom wordt er volgens de deskundigen zoveel druk uitgeoefend op de school om bredere maatschappelijke taken te vervullen?

Dat gebeurt niet omdat de school een school is, zegt (r8), maar omdat de school een vindplaats is, een ontmoetingsplaats. Dat alle ogen zich richten op de school is bovendien uit nood geboren, volgens een aantal respondenten.

‘De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de school en de pedagogische verantwoordelijkheid van de school zijn enorm toegenomen, omdat de complexiteit van de samenleving, het diffuse karakter van oorspronkelijke verbanden en ook de opgeschroefde gepolitiseerde verwachtingen hand over hand toenemen. En als wij denken: dit is een probleem, daar kan de school wat aan doen, dan formuleren we het al gauw als een politieke vraag. Niet: school wat zou jij hieraan kunnen doen, wat kom jij nou tegen? Nee, het wordt al vrij gauw: daar moet de school dus maar voor zorgen. [...] In die situaties waarin er redelijke duidelijkheid over opvoeding en allerlei maatschappelijke voorzieningen was, zou het in niemand zijn hoofd zijn opgekomen om te zeggen: nou, laat die school maar gaan opvoeden, laat die school maar gaan inburgeren, laat die school maar dan maar een veiligheidsbeleid voeren, een voorlichtingsbeleid enzovoorts. Want we gingen er allemaal terecht vanuit dat ouders opvoeden, familie, en dat allerlei andere instellingen zoals de kerk dat deden. Maar het is allemaal diffuus geworden. De grenzen zijn open, ouders zijn niet thuis: letterlijk en figuurlijk, en dus krijg je nu iets als de maatschappelijke opdracht van de school. [...] En dan ontstaat er al gauw een waslijst.’ (r8)

Voor (r1) is het maar de vraag of die waslijst van nu eigenlijk zoveel groter is dan vroeger.

‘Binnen de verzuiling had je vroeger een aantal vanzelfsprekendheden. Ik denk dat als je dat eens goed tegen het licht zou houden, dat daar die maatschappelijke opdracht dan breder was, en dat het netwerk waarbinnen die school opereerde ook breder was, zij het dan binnen de zuil. Binnen de zuil had je wel degelijk ook een breed netwerk rond die school. Kijk, de oorspronkelijke vmbo-scholen in Rotterdam zijn gestart door het bedrijfsleven in Rotterdam. En de mannen uit het bedrijfsleven, de haven en de metaal, zaten in het bestuur. Die waren ontzettend betrokken. Ze organiseerden bedrijfsscholingen, voor wat de scholen niet deden.

Het is in mijn ogen dus niet zo dat de maatschappelijke opdracht nu breder wordt gedefinieerd dan vroeger. Wel is het nu meer dan vroeger de verantwoordelijkheid van de overheid, omdat het allemaal niet meer zo vanzelfsprekend is als vroeger binnen de verzuiling.’ (r1)

Bovendien is ook het aantal socialiserende instituties afgenomen.

‘Vroeger was school een instituut met het monopolie op kennisoverdracht, dat klinkt wat zwaar, maar daar gebeurde het toch vooral. Ook allerlei waarden werden via de school overgedragen, dat gebeurt overigens nog steeds. Maar die waarden werden ook op allerlei andere plekken overgedragen. De kerk was natuurlijk belangrijk. Je ziet dat dat soort instellingen verdwijnen en dat voor heel veel jongeren tegenwoordig de school nog de enige link is met de burgerlijke samenleving. Dat heb ik zo ooit eens een directeur in de Bijlmer horen zeggen. Zelfs voor de ouders van die kinderen – en dan heb ik het over achterstandskinderen – is school de enige link met de burgerlijke samenleving. Dat heeft mij wel aan het denken gezet. Want wat betekent dat dan? Dat als je al iets zou willen doen over waarden en normen, of wat dan ook, dingen die je als overheid belangrijk vindt, dan moet het wel dáár gebeuren.

Tegenover de school staan heel grote, steeds machtiger wordende krachten: de commercie, de media, de hele markt die kinderen verleidt tot consumeren. Als je kinderen mee wil geven dat er ook dingen zijn, die in het kader van het collectieve belang belangrijk zijn – dat neem ik dan maar even als richtsnoer – dan is school wel de plek waar die overdracht in ieder geval zou moeten plaatsvinden. Het gebeurt natuurlijk ook op bijvoorbeeld sportclubs, maar daar nemen ook heel veel kinderen niet aan deel. Waar ze wel allemaal aan deelnemen, want je hebt een leerplicht, dat is het onderwijs.’ (r3)

Veel van de taken die scholen op zich nemen zijn een voorwaarde om aan het lesgeven toe te komen.

Die extra taken vinden soms plaats op school, maar soms ook daarbuiten. Er zijn bijvoorbeeld scholen die leerlingen laten patrouilleren in het nabijgelegen winkelcentrum om toezicht op medeleerlingen te houden.

Scholen zullen wel moeten, zeggen de respondenten, het is vaak pure noodzaak om je als school met allerlei andere maatschappelijke taken bezig te houden.

‘Als je het niet doet, krijg je zoveel gedonder om je heen, dat je het de volgende keer maar wel doet. Het is een beetje het vrijkopen van je eigen sores.’ (r9)

Om goed les te kunnen geven en een goed leerklimaat voor de leerlingen te kunnen behouden, zul je bijvoorbeeld eerst moeten werken aan fatsoenlijk gedrag van leerlingen, zegt (r7).

‘Je kunt als school je kerntaken niet vervullen als je daar niet eerst en blijvend aandacht aan besteedt. Je kunt alleen je kerntaken realiseren, als er sprake is van een redelijke structuur, een zekere vorming, een zekere mate van veiligheid.’ (r7)

2.3 De maatschappelijke opdracht van de school op de politieke agenda

De belangrijkste reden waarom de maatschappelijke opdracht van de school op de politieke agenda staat, is dat er problemen in de samenleving zijn, zeggen de respondenten.

Het zijn nu juist de scholen die iets aan de maatschappelijke opdracht moeten doen, volgens (r4) omdat: 'andere instituties zoals de kerk, het leger, de overheid en het gezin, geen antwoord kunnen geven. Ofwel omdat we daar te weinig controle over hebben, ofwel omdat we stemmen gaan verliezen als we daar iets aan gaan doen. En dus is het de school.' (r4)

Andere respondenten zijn het daarmee eens. Die andere instituties zijn weliswaar van belang, zegt ook (r7), 'maar je kunt er als overheid natuurlijk niet in sturen. Om nu te zeggen: ik spreek ouders daar op aan...? Het gaat vaak om leerlingen die niet eens meer thuis komen.' (r7)

'Het is bijna een Pavlovreactie: bij een probleem in de samenleving moet de school het oplossen. Het is typisch verlichtingsdenken. Hoe meer scholen, hoe minder gevangenissen. Maar scholen kunnen niet alles oplossen waar het aan schort in de samenleving. Ooit kwam er verkeersonderwijs omdat er steeds meer verkeersdrukte kwam. Maar je kunt niet bepaald beweren dat er nu ook minder verkeersdoden zijn. Als je er aandacht aan besteedt in het onderwijs, dan heb je daarmee het probleem nog niet opgelost.' (r11)

'Het zijn de oude reflexen van de maakbaarheid van de samenleving. We zetten er een programma op en dan komen veiligheid en cohesie en inburgering er vanzelf uit, maar dat is onzin.' (r8)

De politiek zelf vervult ook een belangrijke rol. Het ontbreekt volgens sommige respondenten aan een samenhangende visie in het rijksoverheidsbeleid over de taak van scholen. Er is sprake van een 'hype', en van 'incidentenpolitiek' zegt (r12).

'Of van processturing: zoals Operatie Jong. Operatie Jong komt dan weer met twaalf rapportjes aanzetten, allemaal vanachter het bureau bedacht natuurlijk, de praktijk van alledag ontbreekt. [...] Dit jaar zijn we voorzitter van de EU en Maria van der Hoeven vond dat scholen wel wat aan de Europese gedachte konden doen. En volgend jaar zijn we voorzitter van de visserijclub en let op: er moet meer aandacht op scholen besteed worden aan visserij. Er zijn dus veel bijkomende hypes. Dus naast al die andere zaken, zie je ook nog eens de waan van de dag. Je kunt het zo gek niet bedenken of uiteindelijk komt het bij de school terecht.' (r12)

2.4 Is het terecht dat al deze vragen bij de school komen?

De deskundigen verschillen van mening op de vraag of het ook terecht is dat er meer en ook heel uiteenlopende eisen aan de school worden gesteld.

'Ja', het is wel terecht', zegt (r3).

‘De school is niet alleen een instituut voor kennisoverdracht. Wel vind ik dat er gewoon al heel veel kan gebeuren in het leerprogramma, zelf, dat het betekenisvol is. Betekenisvol leren in een maatschappelijke context is eigenlijk een *must*. Niet alleen maar losstaande kennis, maar het moet duidelijk worden wat het belang voor de samenleving is waarom jij dit allemaal leert en waar het allemaal mee te maken heeft. Dat vind ik belangrijk, en dat je dan ook nog een soort clubhuisachtige activiteiten aanbiedt om de kinderen van de straat te houden, dat kan ook wel belangrijk zijn om allerlei andere redenen, maar is van een andere orde.’ (r3)

‘Nee, het is niet terecht’, zegt daarentegen (r12), en meer respondenten denken er zo over.

‘Maar het is de enige plek waar kinderen naar toe moeten en daarom is het onontkoombaar dat alle problemen daar terecht komen. Tineke Netelenbos zei al: ‘Alle problemen komen op kindervoetjes de school binnen.’ Dat is ook zo. Er is geen enkele andere instelling waar dat voor geldt. Jeugdzorg, etc. dat zijn allemaal circuits die er tegenaan geplakt zijn, maar school is het enige dat onontkoombaar is. En dat gepingpong tussen jeugdhulpverlening en de school is van: hè jongens jullie moeten in actie komen, maar die komen helemaal niet in actie. Neem de aandacht voor geweld op scholen. Het gebeurt veel vaker dan je denkt dat de school een leerling heeft die daar niet te hanteren is. En omdat andere actoren en ouders... nou, ouders spelen al helemaal geen rol meer, dan niet in actie komen, of pas heel laat, zit de school met dat probleem. Het is nog een wonder dat er zo weinig echt heel ernstige knelpunten ontstaan.’ (r12)

‘Het is begrijpelijk’, zegt (r6). Volgens (r6) zijn het met name de hoogopgeleiden die hoge verwachtingen hebben van de school, omdat ze zelf ook immers veel aan hun onderwijs te danken hebben.

‘Ik heb geen getallen, maar er zijn veel kinderen die zonder het toezicht van volwassenen naar school komen. In een pessimistische bui denk ik: er zijn een heleboel ouders met de ouderlijke macht omkleed die daar helemaal niets meer aan doen.’ (r7)

In zo’n geval vindt (r7) het niet meer dan logisch dat de school daar op in haakt.

‘Dus zeker als het oudermilieu niet functioneert en als er tendensen zijn die lijken te suggereren dat we een anticultuur krijgen, vergelijkbaar met die van de gangsterrap in de Verenigde Staten die zegt: ‘School is the white man’s thing’, dan denk ik, ja dat moet het onderwijs dan toch maar doen.’ (r7)

Volgens (r7) is het dus ook wel weer begrijpelijk dat deze vragen bij de school terecht komen.

‘Maar het is denk ik een verlegenheidsoplossing. De andere bronnen van ja, noem het vorming, die zijn wat uitgedroogd. En de politiek zegt dan, geconfronteerd met de problemen van de maatschappij: we willen dat het onderwijs daar wat aan doet. Nou daar zie ik wel wat in, ik vind dat plausibel. Er is geen alternatieve institutie die zoiets op zich zou kunnen nemen. Tegelijkertijd is het van het onderwijs wel erg veel gevraagd.’ (r7)

2.5 Conclusies

Vroeger was alles anders, zeggen de respondenten. Er waren verschillende instituties die een maatschappelijk ideaal representeerden, die mee opvoedden en voor de overdracht van zekere waarden zorgden. Scholen waren weliswaar binnen de eigen zuil, bijna vanzelfsprekend in een ruime maatschappelijke context ingebed.

Met de ontzuiling, het wegvallen van andere socialiserende instituties als de kerk en in sommige situaties het disfunctioneren van de institutie 'gezin', blijft kortom de school als belangrijkste opvoedende instelling over, althans in het publieke domein. Het is de enige institutie waar alle kinderen in de leerplichtige leeftijd nu eenmaal verplicht naar toe moeten. Het is de enige institutie die de overheid ook vrij direct kan sturen. Vandaar al die aandacht voor de school bij maatschappelijke vragen en problemen.

De toenemende diversiteit in leerlingenpopulatie dwingt scholen om nog voordat een school aan het lesgeven toekomt, eerst aandacht te besteden aan een aantal randvoorwaarden, zoals het creëren van een veilig klimaat en een aantal regels over gedrag en fatsoen. De school moet alle extra en reguliere taken bovendien vervullen in een steeds complexer wordende samenleving.

De maatschappelijke opdracht van de school is op de politieke agenda gekomen, volgens de respondenten, simpelweg omdat er problemen in de samenleving zijn. School is zowel de vindplaats voor een aantal problemen als de plek waar ook de remedie moet plaatsvinden, te meer daar andere partijen verstek laten gaan. Overheid, politiek en samenleving kijken naar de school als zich problemen voordoen. Een institutie als de school is immers makkelijker aan te sturen door de overheid, dan bijvoorbeeld het gezin.

De respondenten verschillen van mening op de vraag of het wel terecht is dat scholen zoveel voor de kiezen krijgen. Ja, enerzijds is het logisch, aangezien onderwijs een bredere taak heeft dan alleen maar kennis overdragen. Nee, zeggen anderen, waarom moet altijd de school een oplossing bieden voor wat anderen (lees: met name de ouders) nalaten?

3 Verschillende visies op de maatschappelijke opdracht

3.1 Inleiding

Inhoudelijk heeft de maatschappelijke opdracht in het primair onderwijs betrekking op achterstandsproblematiek, op de opvangproblematiek van werkende ouders en de opvang van leerlingen in de basisschool die extra zorg nodig hebben.

(TK 2003/2004, 29200 VIII, nr.13)

‘Na het gezin is de school de belangrijkste voorziening die de ontwikkeling en ontplooiing van kinderen bevordert. Veel problemen komen met het kind de school binnen. Devraag is of de school al deze problemen zelf kan en moet oplossen. Enerzijds moet de school een beroep kunnen doen op instellingen die geëquipeerd zijn om een bepaald probleem aan te pakken. Anderzijds moet de school ook eisen kunnen stellen aan ouders om er voor zorg te dragen dat er bepaalde minimumvoorwaarden in de opvoeding worden vervuld opdat de school adequaat haar taak kan vervullen. Naast de school spelen ook het consultatiebureau, de jeugdarts, de peuterspeelzaal, de kinderopvang, de gastouderopvang, sport-, en cultuurvoorzieningen een rol bij het bevorderen van ontwikkelingskansen van kinderen.’

‘Daarnaast is een goed contact tussen school of de leraar en ouder bevorderlijk voor de ontwikkeling van de individuele leerling, zowel wat betreft de schoolse prestaties als de brede – maatschappelijke – opvoeding en ontwikkeling van het kind. Zeker bij de maatschappelijke opdracht is de afstemming tussen school- en thuismilieu over normen, waarden en gedragsregels essentieel. Als de school het kind bijvoorbeeld uitlegt dat stemmen bij verkiezingen een belangrijk recht is en de ouder zegt dat stemmen zonde van de tijd is, dan is dat een gemiste kans.’

(TK 2003/2004, 29536, nr. 2)

‘De school is onderdeel van onze samenleving. Om jongeren voor te bereiden op volwaardige deelname aan de samenleving, moet de school jongeren niet alleen begeleiden bij het behalen van het hoogst haalbare diploma, maar hun ook een brede oriëntatie op de samenleving bieden. Het is van belang dat jongeren waarden en normen meekrijgen, sociale competenties verwerven, begrip krijgen voor de Nederlandse samenleving en voorbereid worden op een actief burgerschap. Zowel de school als de ouders hebben op dit punt een belangrijke rol.’

Deze brede maatschappelijke opdracht aan de school kan niet door de rijksoverheid worden ingevuld. Elke school is weer anders en dat heeft te maken met regionale verschillen en verschillen tussen leerlingen en hun ouders in een bepaalde buurt. Daarom ontwikkelt elke school een eigen aanpak om de leerlingen voor te bereiden op hun examens en op een volwaardig burgerschap.

Het is in het belang van de leerling dat de school midden in de samenleving staat en hechte banden heeft met haar omgeving. De school zoekt daarom actief de samenwerking op met de omgeving van de school (gemeenten, ROC's, bedrijfsleven, cultuur-, welzijns- en zorginstellingen, maatschappelijk middenveld). Met deze actoren en natuurlijk met de ouders gaat de school het gesprek aan over de invulling van de maatschappelijke opdracht. De vraag is wat de school in haar specifieke context wil bereiken op het gebied van opleiding, normen en waarden, sociale competenties, actief burgerschap en dergelijke.'

(Koers VO, p. 19)

Uit deze citaten wordt niet meteen duidelijk wat nu precies verstaan moet worden onder 'de maatschappelijke opdracht van de school'. Wel wordt er voor het basisonderwijs aan andere zaken gerefereerd dan voor het voortgezet onderwijs. In een discussie met de Kamer over de Koersen primair en voortgezet onderwijs vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom de minister eigenlijk voor dit begrip gekozen had en niet voor de beter bekende 'pedagogische opdracht van de school'. De minister zei aan de maatschappelijke opdracht van de school een bredere betekenis toe te kennen dan aan de pedagogische opdracht. 'Het zijn uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen als de toenemende arbeidsparticipatie van ouders, het belang van sociale cohesie en sociale veiligheid, en een zo hoog mogelijk opleidingsniveau voor iedereen die een beroep doen op de basisschool om als de belangrijkste voorziening naast het gezin de ontwikkeling van het kind te bevorderen.' In de term zou de relatie tussen vragen uit de maatschappij en de behoefte van kinderen en ouders beter tot uitdrukking komen. De term 'opdracht' is volgens de minister overigens niet strijdig met de autonomie van de school, maar moet worden gezien als de maatschappelijke taak die de school zich stelt vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. (TK 2003/2004).

Uit de Koersen en de reactie van de minister blijkt dat het kabinet er waarde aan hecht dat scholen hun maatschappelijke opdracht vervullen, maar dat de overheid niet bepaalt wat deze maatschappelijke opdracht precies moet inhouden. In dit hoofdstuk geven de ondervraagde deskundigen hun visie op de maatschappelijke opdracht van de school. Allereerst doen ze een poging om het begrip te definiëren en de relatie tot de reguliere taken van de school te specificeren (§ 3.2). Vervolgens reflecteren de deskundigen op enkele thema's die in dit verband vaak worden genoemd (§ 3.3). Het zijn achterstandbestrijding, opvoeding en de relatie

met ouders, kinderopvang en de opvang van problematische leerlingen, veiligheid, sociale cohesie in de buurt, integratie en het voorkomen van segregatie, en de overdracht van waarden en normen en goed burgerschap. Een vraag aan hen is daarbij of er wellicht sprake is van duidelijke verschillen in de manier waarop scholen omgaan met hun maatschappelijke opdracht op deze genoemde en eventueel andere terreinen (§ 3.4). Het hoofdstuk sluit af met conclusies (§ 3.5).

3.2 Wat is de maatschappelijke opdracht van de school?

In deze verkenning hebben wij zelf aanvankelijk de maatschappelijke opdracht van de school gedefinieerd als: ‘al die maatschappelijke vragen en problemen die op de school afkomen en waarop de school – uit eigen ambitie, missie of door externe druk – kan reageren door naast reguliere onderwijstaken allerlei vormen van extra – dat wil zeggen buiten de reguliere en wettelijk vastgelegde vormen van – ondersteuning en zorg aan te bieden’.

Maar wat verstaan de ondervraagde deskundigen onder de maatschappelijke opdracht van de school?

Enkele omschrijvingen van de maatschappelijke opdracht van de school

‘In heel abstracte termen is de maatschappelijke opdracht van de school: jonge mensen op weg helpen om volwassen te worden zodat ze volwaardig aan onze samenleving kunnen deelnemen, zowel wat betreft kennis, als kunde als ook in de sociale omgang met anderen.’ (r12)

‘Een belangrijke maatschappelijke opdracht van de school is dat kinderen op school wordt bijgebracht dat ze een bijdrage aan het collectief moeten leveren en dat het daarbij niet alleen om hun eigenbelang gaat. Hun ogen moeten echt geopend worden voor de belangen van andere mensen, voorzover dat niet in hun eigen milieu is gebeurd.’ (r3)

‘De maatschappelijke opdracht is bijna de generationaliseerde of geprojecteerde term die uitdrukt, dat alles waar we een maatschappelijk tekort in ervaren wordt gelegd, zo niet gedumpt, op die plaats waar jonge mensen bij elkaar komen en nu eenmaal bereikbaar zijn. Mijn primaire associatie bij de maatschappelijke opdracht van de school is toch wel: de projectie van het maatschappelijk tekort.

Het is dus niet de uitdrukking van een nieuw concept over onderwijs dat *tabula rasa* zou zijn ontstaan in de zin van: het wordt tijd dat we alle ontwikkelingen eens evalueren en zeggen: wat kunnen we als school nog meer doen?’ (r8)

De maatschappelijke opdracht van de school kun je vanuit twee perspectieven benaderen, zegt (r5).

‘Een school wil goed onderwijs geven en zal dus alles meewegen voor goed onderwijs. Dat is vanuit de school geredeneerd. Vanuit de maatschappij geredeneerd kan de school een belangrijke extra bijdrage leveren aan de maat-

schappelijke opdracht van jeugdigen in onze maatschappij. En daar wordt heel verschillend over gedacht, er zijn pedagogen en psychologen die vinden het geneuzel: de school moet gewoon kennis overdragen, goed onderwijs geven en voor de rest daar kan een school niets mee, en er zijn erbij die daar anders over denken. Ik ben zelf eigenlijk van mening dat het een mix is tussen beide.' (r5)

De maatschappelijke opdracht van de school bestaat ook daaruit dat scholen niet op zichzelf staan, niet in een isolement verkeren, zegt (r1). Dit impliceert dat de school ook een verantwoordelijkheid neemt voor wat zich afspeelt in die omgeving. Er zijn scholen die zich vooral als een kennisinstituut zien en primair de nadruk leggen op de overdracht van kennis en kunde. Andere scholen doen dat 'in een veel bredere setting'. Dit laatste heeft volgens de meeste ondervraagden ook de voorkeur.

'Een school staat daar niet als een soort vesting, met de rug naar samenleving.' (r3).

Een school is medeverantwoordelijk voor wat er in de omgeving van de school gebeurt, zeggen de respondenten.

'Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat, omdat alle scholen in een gemeente een toelatingsbeleid hebben, er aan het eind van de dag dan een groep leerlingen overblijft die niemand wil en die dan ergens in soort opvangprojectje geplaatst moet worden. Dat is iets wat heel veel gebeurt momenteel. In het vmbo probeert men tegenwoordig steeds meer een soort eigen leerlingprofiel te houden en aan het eind van de dag heb je dus een groep leerlingen over – Eindhoven is daar een prachtig voorbeeld van – die wordt uitgekotst door alle scholen. Dat kan soms tot honderden leerlingen oplopen. Die worden in Eindhoven dus allemaal in één school ondergebracht. Maar maatschappelijk gezien is dat natuurlijk iets wat niet kan. Daar heb je een gedeelde verantwoordelijkheid in.' (r1)

De maatschappelijke opdracht van de school ligt al in de kerntaak van het onderwijs besloten

Alle deskundigen benadrukken dat in de wettelijke vastgelegde taken van het onderwijs al een belangrijke maatschappelijke opdracht besloten ligt. Per definitie heeft het onderwijs volgens de ondervraagden ook een maatschappelijke opdracht, 'anders zou de samenleving niet in onderwijs willen investeren', zegt (r1). De eerste maatschappelijke opdracht van de school is, zo vindt men: goed onderwijs geven en ervoor zorgen dat leerlingen hun startkwalificatie halen. Het is dan niet alleen belangrijk dat leerlingen hun examen halen, maar ook dat ze een curriculum volgen dat hen in staat stelt een 'volgende stap te nemen', vindt (r9).

De maatschappelijke opdracht zit feitelijk in alle functies van het onderwijs besloten, zegt (r2).

'Zowel in de allocatiefunctie, de selectiefunctie, dat iedereen op een plek komt die bij hem past waarbij er tevens sprake is van een streven naar gelijkheid, dus dat er geen groepen achter blijven om het maar simpel te zeggen. Het is een

maatschappelijke opgave dat iedereen recht wordt gedaan, een soort sociale rechtvaardigheidseis, zou je kunnen zeggen.

De kwalificerende functie houdt wat dit betreft in dat men niet alleen maar competenties – om het met een modern woord te zeggen – ontwikkelt om arbeid te verrichten, maar ook: wat men tegenwoordig *organizational citizenship behavior* noemt. Hulpvaardig zijn ten opzichte van je collega's, ook iets sociaals doen op je werk, daar niet alleen maar komen om een salaris te halen maar dat je, of het nu om het bedrijfsleven of de publieke sector gaat, in staat bent een goede werkrelatie op te bouwen. [...] En dan als laatste: de socialisatiefunctie. Die is natuurlijk breder. Daar kom je natuurlijk op het burgerschap *pur sang*, *civic values*. Het zich als een democraat gedragen en waarden nastreven die bij een democratische samenleving horen.' (r2)

Deze kernopdracht van het onderwijs is breed en volgens de respondenten 'is het al heel wat' als scholen er in slagen om jonge mensen een startkwalificatie te laten behalen en ze volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen.

Maar wat tot die kerntaak behoort ligt niet vast en is duidelijk aan verandering onderhevig

Wat tot de formele, wettelijke taken van een school behoort is door de jaren heen wel sterk gewijzigd. Daarmee ligt dus evenmin de maatschappelijke opdracht van de school vast die volgens de respondenten al voortvloeit uit de wettelijk taak van scholen.

Een respondent schetst de geschiedenis van het bijzonder onderwijs en legt uit dat het publieke belang van het bijzonder onderwijs aanvankelijk niet erg groot was.

'In het primair onderwijs bood men vroeger vrij weinig aan, maar later is wat scholen als maatschappelijke organisatie moesten aanbieden en wat ook in de wet werd vastgelegd sterk aan het uitdijen gegaan. In formele zin is dat publieke belang of die maatschappelijke opdracht door de jaren heen gigantisch veranderd. Twintig jaar geleden sprak bijvoorbeeld niemand over Engels in het basisonderwijs maar waren ook thema's als veiligheid en burgerschap geen issue. Het gaat voor een deel dus om wat de trends en ontwikkelingen zijn in de samenleving, soms ook wat het politiek goed doet, en dat wordt vervolgens opgedragen aan de school.' (r11)

Dat die maatschappelijke opdracht van de school niet een vaststaande inhoud heeft, heeft verschillende oorzaken. De populatie leerlingen is sterk veranderd, voor een deel door immigratie maar bijvoorbeeld ook door de invloed van media en nieuwe technologie. Leerlingen van nu leren heel anders, zegt een van de ondervraagden (r10).

'Ze leven in de driehoek van tv, computer en mobieltje en hanteren die ook tegelijkertijd. Dat heeft wel degelijk betrekking op de maatschappelijke opdracht van de school. Want als een school er niet in slaagt om op een goede didactische manier om te springen met die heel anders georiënteerde, anders

lerende jongeren, dan kan de school niet meer de functie vervullen die ze moet vervullen. Vroeger hadden jongeren een heel simpel referentiekader. Ze kenden uit hun omgeving bekenden, familie die bepaalde herkenbare beroepen uitoefenden en konden zich mede op basis daarvan een beeld vormen van wat ze zelf later zouden gaan doen. De jongeren van nu, allochtone jongeren heb ik het over, hebben voor een deel een heel ander referentiekader. Het referentiekader van de ouders is zo heel anders. Ze kunnen zich nauwelijks een beeld vormen van de mogelijkheden die hier zijn. Daarbovenop komt dat als gevolg van de dynamiek in de wereldeconomie en technologie, de arbeidsmarkt erg onvoorspelbaar is in wat voor soort beroepen en competenties in de toekomst nog nodig zijn. Waar je voor opleidt. In dat opzicht verandert dus ook de maatschappelijke opdracht van de school.' (r10)

Er worden door de jaren heen verschillende maatschappelijke eisen gesteld aan de school. Dat die eisen zo verschillen heeft te maken met een (historische) ontwikkeling, allerlei gebeurtenissen en de politieke reactie daarop.

'Bij allerlei zaken die in onze samenleving spelen, wordt er – ook in politieke zin, altijd naar het onderwijs gekeken: die moet het oplossen. De school is de oplossing van alle problemen, de oplossing van geweld, de oplossing voor ouders waarvan je je kan afvragen of de opvoederstaak daar echt wel bij belegd is en voor alle discrepanties die daar dan tussen ontstaan.' (r12)

'Of we dat nu leuk vinden of niet, maar de maatschappij verandert. De school is een communicerend vat met de maatschappij en verandert dus mee.' (r10)

De maatschappelijke opdracht hangt verder af van de omgeving van de school en van het type leerling

De respondenten vinden niet dat er zo iets als een eensluidende universele maatschappelijke opdracht voor de school is.

'Je moet niet spreken over dé maatschappelijke opdracht, maar je moet heel goed kijken naar je leerlingenpopulatie en naar de omgeving van de school en wat die gegevens voor een appèl doen op jou als school. Dan ben je complementair aan de omgeving van die kinderen. Dus voor een gymnasium ziet die maatschappelijke opdracht er anders uit dan voor een school in de binnenstad van Den Haag.' (r3)

De maatschappelijke opdracht van een school verschilt bovendien niet alleen naar locatie maar ook naar type leerling.

'Voor kinderen met achterstandsproblemen is het heel belangrijk dat ze succeservaringen hebben, dat het goed met ze gaat. Voor die kinderen is dat een heel belangrijke voorwaarde voor integratie.

Maar als je kijkt naar een witte school met kinderen die allemaal al met zeer overspannen verwachtingen daar binnen komen, dan zal de opdracht van zó'n school er veel meer in gelegen zijn om die kinderen de aandacht voor het collectieve bij te brengen. Bijvoorbeeld door maatschappelijke stages, waardoor ze eens uit die enclave komen waarin ze verkeren.' (r3)

Is de school van de samenleving of van ouders, of: hoe vrijblijvend is de maatschappelijke opdracht?

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de invulling van de maatschappelijke opdracht zoals de samenleving dat wil of zelfs vereist en de vrije keuze van een individuele school. In de Koerscitataten aan het begin van dit hoofdstuk lijkt het of de school zelf, weliswaar met ouders en de omgeving van de school, moet bepalen hoe de maatschappelijke opdracht eruit ziet. Maar er zouden vanuit de samenleving best eisen gesteld mogen worden aan hoe scholen inhoud geven aan hun maatschappelijke opdracht, zegt (r1).

‘Voor mij zijn dat de basisvaardigheden, dus de klassieke indeling en democratisch staatsburgerschap. Vooral dat laatste hebben we de laatste jaren zwaar verwaarloosd natuurlijk.’ (r1)

Dat zou zelfs wettelijk vast moeten liggen, vindt (r1).

‘Dat is geheel tegen onze gewoonte in en het idee tast de vrijheid van de school aan. [...] Raar is dat ik dat niet vind bij taal en rekenen.’ (r1)

Het betekent volgens (r1) ook dat bijvoorbeeld de Iederwijsscholen tekort schieten.

‘Onderwijs is er niet alleen om het kind vooral tot groei te laten komen, maar ook om een kind in te leiden in de cultuur en het kind instrumenten in handen te geven waardoor het zelf daar weer een bijdrage aan kan leveren.’ (r1)

Leidende vraag zou volgens (r1) moeten zijn: wat heb je in deze samenleving nodig om een democratie in stand te houden, wat moeten kinderen daarvoor kunnen en welke vaardigheden hebben ze nodig. Het vormen van de jeugd tot democratisch staatsburgerschap (vgl. Mischa de Winter 2004) is een cruciaal onderdeel van de maatschappelijke opdracht van de school.

Maar niet alle respondenten onderschrijven de institutionele benadering van de school, waaraan overheid en maatschappij maatschappelijke opdrachten kunnen ‘verstrekken’.

‘Ik ga niet uit van de maatschappelijke opdracht van de school. [...] Wij gaan nog steeds uit van de doelstellingen die Van Kemenade in de Contourennota heeft gepubliceerd: bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van het kind, aan de maatschappelijke vorming, aan burgerschapszin en alles wat daar bij komt kijken en dan kom ik heel dicht bij de maatschappelijke opdracht, een beroepsvoorbereiding te geven en – voor ons is ie imperatief, dat is de identiteitsontwikkeling. [...]’

Als je teruggaat naar de traditie van de Nederlandse pedagogen: Kohnstamm, Langeveld, Perquin, dan zie je dat de school een zekere autonomie heeft, maar ook een gemandateerde, gedelegeerde verantwoordelijkheid van ouders heeft gekregen. Verder zijn scholen een uitdrukking van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van burgers. Burgers leveren vanuit die maatschappelijke verantwoordelijkheid schoolbestuurders. Schoolbestuurders leveren vanuit hun verantwoordelijkheid een bijdrage aan de ontwikkeling van de samenleving.’ (r4)

In deze opvatting over het bijzonder onderwijs ligt de nadruk op de school als een vertegenwoordiging van ouders.

Die opvatting kan de school voor een dilemma plaatsen, volgens andere ondervraagden. Zo vond eind 2004 een actie plaats om een homoblad voor jongeren met behulp van een subsidie van het ministerie van OCW gratis onder scholieren te verspreiden. De actie was bedoeld om het onderwerp homoseksualiteit op een luchtige manier op scholen bespreekbaar te maken en om jongeren die hierover niet met hun ouders kunnen praten een hart onder de riem te steken. Veel scholen weigerden echter het blad uit te delen, met als argument dat zij dat aan de allochtone of christelijke ouders niet konden verantwoorden.

‘Het is een voorbeeld van de discussie over wie het onderwijs bepaalt: is dat de overheid of zijn het de ouders? Hoe ver gaan we in ons onderwijs mee met de ideeën van ouders. Laten we de beslissing over aan de scholen en de ouders om dat te bepalen, of vinden we als samenleving dat we dat moeten bepalen?’ (r1)

3.3 Verschillende thema's

Er is kennelijk niet sprake van *de* maatschappelijke opdracht van de school, maar van een maatschappelijke opdracht van de school. Op voorhand is in het onderzoek een aantal thema's onderscheiden die onder de maatschappelijke opdracht van de school kunnen worden gevat. Het zijn de volgende onderwerpen: achterstandbestrijding, opvoeding en de relatie van de school met ouders, opvang, veiligheid, sociale cohesie, integratie, de overdracht van waarden en normen en goed burgerschap. Het zijn veelgenoemde thema's in het maatschappelijk debat waarin meestal ook een taak voor de school op deze terreinen wordt benoemd. De thema's zijn overigens niet altijd even goed van elkaar te scheiden en worden vaak in combinatie genoemd. De deskundigen is gevraagd te reflecteren op dit lijstje van onderwerpen: horen deze thema's nu wel of niet bij de maatschappelijke opdracht van de school?

Achterstandbestrijding

Een van de terreinen waarop scholen sinds jaar en dag een maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen is de bestrijding en preventie van onderwijsachterstanden. Ja, vanzelfsprekend vinden de respondenten dit thema een onderdeel van de maatschappelijke opdracht van de school.

‘Per definitie, dat zou je eigenlijk niet eens apart hoeven te benoemen.’ (r6)

Wel is het voor (r1) de vraag of dat dan een maatschappelijke opdracht is in de zin van integratie of in de zin van emancipatie.

(r10) twijfelt of het denken in achterstanden niet is achterhaald. Er zou veel meer moeten worden gedacht en worden aangesloten bij wat jongeren wél kunnen in plaats van wat ze missen, en daar op in spelen, vindt (r10).

Meer respondenten zijn voor een meer individugerichte aanpak van achterstandbestrijding.

Hier ligt dus wel degelijk een maatschappelijke taak voor de school, zij het dan dat de manier waarop respondenten daar invulling aan willen geven, verschilt.

Opvoeding en de relatie met ouders

Opvoeding wordt doorgaans als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders (in de eerste plaats) en de school gezien. Toch lopen de opvattingen en verwachtingen ten aanzien van de opvoedkundige taak van de school sterk uiteen. Leerkrachten stellen dat ouders steeds meer overlaten aan de school en anderzijds verwijten ouders de school dat deze ouders te weinig bij de school betreft. In *Ouders over opvoeding en onderwijs* is deze relatie uitvoerig in kaart gebracht (Herweijer en Vogels 2004). In deze verkenning naar de maatschappelijke opdracht van de school is de verschillende deskundigen gevraagd hoe zij denken over de relatie tussen ouders en de school en opvoeding, als onderdeel van de maatschappelijke opdracht van de school. Is het nu zo dat de verantwoordelijkheid en taakverdeling tussen ouders en school onduidelijk zijn en hoe ver reikt dan eigenlijk de opvoedende taak van de school?

Scholen hebben een opvoedende taak en een voorbeeldfunctie

‘Inherent aan het werk van de docent is dat men altijd opvoedend bezig is. De vraag of de school een opvoedkundige taak heeft, is in mijn ogen een onzinnige vraagstelling. Een school kan niet niet opvoeden. Als leerkracht geef je altijd iets over. Voorbeeldgedrag is heel belangrijk, er zit zoveel impliciet in het lesgeven en in de omgang in school.’ (r11)

Het is voor de respondenten overigens de vraag of school wel zo volledig moet aansluiten op thuis.

‘Wij bieden ouders vormingsdoelen aan’, zegt (r4), ‘de keuze is dan aan ouders’.

Het mogen best andere doelen zijn dan thuis, denkt (r6).

‘Kinderen zitten op school in een pedagogische situatie. Kinderen spiegelen zich niet alleen aan hun ouders, maar ook aan hun leerkrachten en daar leren ze ook van. Ik vind niet dat die opvoeding hetzelfde moet zijn. Dat vinden ouders vaak wel, maar ik vind het juist prachtig als het anders is, dat je ook andere dingen leert.’ (r6)

Hoewel de school een voorbeeldfunctie heeft kan de school toch maar beperkt compenseren voor het opvoedingstekort thuis, denkt (r9).

‘Kijk, ik kom thuis en ik ga zitten werken. Ik gooi niet gelijk mijn benen op tafel en trek een biertje open en zet de televisie aan. Het voorbeeldgedrag van gezinnen is natuurlijk toch voor een groot deel bepalend voor de mate waarin kinderen een studietraditie oppakken. Je kunt wel met ouders erover praten, maar je moet niet de illusie hebben dat de school een dominante rol in de opvoeding kan vervullen.’ (r9)

Overigens zijn het niet altijd alleen achterstandsl leerlingen die thuis een tekort aan opvoeding ervaren. Er kan ook in de juist meer geprivilegieerde milieus met drukke, werkende ouders, sprake zijn van bepaalde vormen van verwaarlozing, vult (r3) aan.

Afstemming tussen school en thuis? Wederzijdse verwachtingen vooral expliciteren
Scholen verschillen in hun opvattingen over de verhouding tussen school en ouders. Volgens (r1) kunnen scholen die zichzelf primair een vertegenwoordiging van ouders vinden in conflict komen als de belangen van ouders en kinderen niet samenvallen. De school moet dan volgens (r1) kiezen in het spanningsveld. Ofwel voor de ouders kiezen, ofwel voor het kind, want 'je kunt niet voor allebei kiezen'. De school staat vaker voor een lastige opgave als de opvoedingsdoelen en -methoden tussen school en thuis sterk van elkaar afwijken.

'Ik heb er dus ook een ontzettende hekel aan dat de school zou moeten afstemmen op de omgeving wat er gebeurt. De school zou een verlengstuk moeten zijn van de gezinnen. Dan zeg ik: dat hoop ik niet, daar wordt belasting ontdoken, daar zeggen ze: zet ze maar het land uit en: ach, het is helemaal niet zo erg dat die wat jat, en die staan te juichen als vandalen iets afbreken. Ik hoop dus niet dat de school in alle opzichten een verlengstuk is van de samenleving. Ik vind dat een school om met Langeveld te spreken, vanuit het idee van een waardengemeenschap, ook een eigenstandige pedagogische verantwoordelijkheid heeft. Wij als instituut hebben aangegeven wat belangrijk is wat niet. Daar willen we altijd over praten, maar we nemen niet al die normen en waarden van die 200 gezinnen over. Die route is verkeerd, dat wordt heel vaag. Dan krijgen we een doorgeslagen vraagsturing in dit land. Verder, als scholen in hun cultuur en omgangsvormen afwijken van thuis, dan mag ik hopen dat het een afwijken in positieve zin is. Dan bereik je tenminste dat ze vijf uur per dag in een groep of klas zitten met volwassenen die een ander beeld hebben. Één volwassene kan een beslissende invloed hebben op het leven van een kind, daar ben ik heilig van overtuigd. Nu, wat ouders ervan vinden, dat zal me in principe een zorg zijn, die ouders hebben gekozen voor deze school en ik laat de kinderen zien dat het ook anders kan in deze wereld. En dat is niet per se slecht omdat het anders is dan wat er in die gezinnen gebeurt.' (r11)

'Ik moet oppassen dat ik niet generaliseer, want er zijn situaties dat ouders en de school op dezelfde lijn zitten en dat het heel goed loopt. Maar juist in de probleemgebieden zijn de verwachtingen van elkaar heel anders. Ik hoorde van een leraar die racisme bespreekt in de klas en daar ook Lonsdale kleding bij betreft en 's avonds komt de vader van die jongen op school om de leraar te vertellen dat dat toch niet bedoeling kan zijn, omdat ie zelf ook van mening is dat al die zwartnekken eruit moeten. Dat is dus de harde werkelijkheid. Die zoon zit daar dus tussenin. Dan kun je wel zeggen: ouders en school moeten op één lijn zitten, maar dat is niet zomaar gebeurd.' (r5)

Sommige respondenten zijn van mening dat de opvoedingsdoelen thuis en op school wél goed op elkaar moeten aansluiten.

'De school is voor kinderen het venster op de wereld waarin die ouders er even niet zijn. Ik vind wel dat ouders erop moeten kunnen vertrouwen dat wat zij aan waarden hebben en de traditie waarin zij die kinderen opvoeden, dat dat

iets is waar de school in ieder geval niet tegen in zal gaan en ook wat verder zal brengen. Omgekeerd moet de school er ook op vertrouwen dat de ouders goede partners zijn. En waar het dus eigenlijk mee begint is dat je dat expliciteert en dat je ook duidelijk maakt wat je nou precies van elkaar verwacht. Ik denk dat dat een van de knelpunten is. Je kan wel meteen beginnen met de vraag: hoe ver moet je gaan in de wederzijdse verwachtingen. Maar het zou al zo helpen als je eens zou uitspreken wat je dan verwacht, hoe bescheiden ook. Dan zal vanzelf duidelijk worden waar de grenzen liggen. Maar nu komt die grenzendiscussie pas aan bod als je al heel veel op elkaars terrein hebt gezeten, zonder dat op voorhand duidelijk was wat je daarin dan wilt.' (r3)

De verwachtingen die ouders van scholen hebben lopen echter enorm uiteen (vergeleijk ook: Smit, Driessen en Doesborgh, 2005). Dat komt volgens (r10):

'Juist ook omdat de samenleving zo gevarieerd is geworden. De verwachtingen die autochtone ouders over de school hebben die lopen al uiteen. Maar we hebben ook nog een enorme diversiteit in verwachtingen van allochtone ouders erbij gekregen. Die zelf een beeld uit het land van herkomst hebben en dat varieert enorm! En naast een grote diversiteit in het verwachtingspatroon van ouders, hebben we met een veranderende positie van de school te maken. Er is op dit moment niet een eenduidig beeld bij ouders van hoe die relatie er uit zou moeten zien. Dit moet een duidelijk aandachtspunt van scholen worden. Scholen moeten heel duidelijk met ouders communiceren over wat zij van ouders verwachten en wat ouders van hen verwachten. Dat gesprek moet keer op keer worden aangegaan.' (r10)

'Ik denk dat scholen daar in hun schoolgids naar de ouders veel en veel duidelijker over zouden moeten zijn. En wat daarin ook heel belangrijk is: niet alleen zeggen wat ze wel doen, maar ook zeggen wat ze niet doen. En waarvan je echt verwacht dat ouders dat ergens anders halen. [...] Dat hoeft niet altijd vast te leggen in een oudercontract. Dat vind ik wel erg formeel.' (r3).

'De contracten helpen om het probleem bespreekbaar te maken, maar lost het probleem zelf niet op natuurlijk.' (r5)

Anderen zien meer positieve kanten aan een oudercontract.

'Dat mag voor mij vergaande consequenties hebben'. (r9)

'Het doel is het gesprek erover, dat je gelijke verwachtingen creëert. De relatie tussen ouders en school kan op een praktijkschool wel eens wat anders zijn dan op een gymnasium. Niks mis mee, maar spreek je erover uit: wat kunt u van de school verwachten en wat verwachten wij van ouders?' (r10)

Scholen moeten daar veel strenger in worden, zegt (r6), en zich ook houden aan die afspraken, 'de confrontatie aangaan met ouders' en 'het lef hebben om ouders daarop aan te spreken'.

Maar om ouders aan te kunnen spreken moeten die ouders er wel zijn. Een belangrijke handicap voor scholen is nu net dat sommige ouders slecht bij de school en het onderwijs van hun kind te betrekken is. (Zie bijvoorbeeld ook: Kleijwegt 2005).

Alle respondenten melden het probleem van de 'afwezige ouder' en de vele pogingen die scholen soms ondernemen om ouders te benaderen.

'Vaak lukt dat niet, ofwel door desinteresse, ofwel door de taal. De taal is echt een groot probleem'. (r7)

Naast de afwezige ouders kampen scholen ook met het probleem van te zeer aanwezige ouders. Scholen zitten niet altijd op die bemoeienis van ouders te wachten, denkt (r8).

'Scholen hebben ouders natuurlijk een tijdje ervaren als: ofwel ze komen toch niet, ofwel ze komen mij even vertellen wat ik moet doen. Vroeger als je op school iets deed kreeg je een boodschap mee naar huis en daar kon je dan evenzo hard op je falie krijgen. Nu is het in twee generaties tijd zo dat vader of moeder verhaal komt halen op school, fysiek soms.' (r8)

School moet de opvoeding evenwel niet overnemen van ouders

Ouders zijn weliswaar verantwoordelijk, zeggen de respondenten, maar wat doe je dan als ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen?

'Je hebt of je werk, of je bent de afwezige ouder, je bent de onmachtige ouder, zo niet de onverschillige ouder. Dan zeggen we: het is maar goed dat de school er nog is.' (r8)

Hoewel sommige kinderen in een achterstandsituatie opgroeien betekent dat volgens enkele respondenten nog niet, dat de school of andere instanties die opvoeding dan maar van de ouders volledig moeten overnemen.

'Met name bij achterstandsbestrijding denk ik – en in die zin heb ik ook problemen met die sluitende aanpakken – je weet dat het thuis ellendig is, dat levert niets op, we kunnen dus het kind maar beter bloot stellen aan professionals die er wel wat aan doen. Waardoor je die ouders eigenlijk de boodschap meegeeft van: we hebben jullie al opgegeven en we halen die kinderen zoveel mogelijk uit huis en dan trekken ze wel weer wat bij. Waardoor die kinderen zelf ook leren dat je thuis dus niets leert, maar alleen van professionals, waardoor als ze zelf groot zijn en kinderen krijgen ze zich ook zo gaan gedragen. De ouder die je bent wordt heel erg bepaald door hoe je zelf bent groot geworden. Dus daardoor krijg je ook achterstandsgedrag. Ik weet dat het ongelofelijk moeilijk is om die ouders erbij te betrekken, maar ik zou zeggen: steek wat meer energie daarin, dan dat je kinderen met sluitende aanpakken zo min mogelijk in huis laat. Daar heb ik grote moeite mee, ik vind dat ouders veel te veel buiten spel worden gezet.' (r6)

'Ouders lopen in grote opvoedingsonzekerheid rond', volgens (r1).

'Het hele debat over de maatschappelijke opdracht en verantwoordelijkheden zou misschien wel moeten starten vanuit die opvoeding in plaats vanuit de school.' (r1)

Die onzekerheid van ouders is wellicht de verklaring dat sommige ouders alles van de school verwachten.

'Ik vind het heel kwalijk dat ouders verwachten dat de school hun kind wel opvoedt. Dat zie je door alle lagen van de bevolking heen. Je kunt je wel afvragen hoe het komt dat mensen zo denken. Ik denk dat er vanaf de jaren zeventig in Nederland een enorme institutionalisering en professionalisering van opvoeden heeft plaatsgevonden. Verzin maar een vraag en er is wel een professional voor. Dat vinden we allemaal geweldig, maar ik vind wel dat ouders het daardoor normaal zijn gaan vinden dat zij dat allemaal niet hoeven te weten en hoeven te doen, dat je het altijd uit handen kan geven. Dat vind ik niet goed, ik vind dat ouders dat zelf moeten doen. Ik denk dat je als overheid, of als maatschappij, ouders veel meer moet aanspreken op hun verantwoordelijkheid.' (r6)

De school en opvang

Kinderopvang als een maatschappelijke taak van de school

Opvang is een breed thema. Enerzijds refereert het aan kinderopvang en naschoolse opvang maar anderzijds ook aan de tijdelijke opvang van problematische leerlingen. Allereerst kinderopvang. Scholen zijn recent verantwoordelijk geworden voor de opvang van leerlingen tussen de middag. Maar al langer spelen scholen een rol in de opvang voor de heel jonge kinderen en in naschoolse opvang voor oudere kinderen. Ouders protesteren bij een vierdaagse schoolweek en verlangen openingstijden die te combineren zijn met hun werk. Flexibilisering van de schooltijdenwet maakt het mogelijk dat scholen meer kunnen inspringen op de behoeften van ouders aan langere openingstijden van de school tot een 'sluitend dagarrangement'. Scholen kunnen zich op dit punt profileren. Een naschools aanbod met bijvoorbeeld huiswerkclasses past eveneens in een ruimere opvangvoorziening.

Recent kwamen de lange vakanties (in enkele gevallen van zeventien weken) ter sprake terwijl alom erkend wordt dat veel leerlingen baat hebben bij een door school gestructureerd leven. Vandaar dat sommige scholen ook in de zomer uiteenlopende activiteiten aanbieden.

Aan deze behoefte van ouders aan opvang van kinderen en na schooltijd (soms ook voor schooltijd) kunnen en willen lang niet alle scholen voldoen.

De meeste respondenten vinden dit eigenlijk geen taak van de school.

'Een school is er niet voor opvang. Dat klinkt hard, maar is wel zo. Dat de school die functie wel vaak krijgt is iets anders, maar een school is daar niet voor. Opvang is een verantwoordelijkheid van ouders. Ik heb me altijd verzet tegen het idee dat kinderen om acht uur 's ochtends de deur uitgaan, voor- en naschoolse opvang geregeld, en vervolgens komen die kinderen om zes uur of half zeven thuis. Daar worden ze in de watten gelegd, want in die twee uren ga je als ouder geen correctiegedrag toepassen. Het betekent dat de hele primaire taak van ouders als opvoeders verschuift.' (r5)

'Je kunt niet van docenten verwachten dat ze dat er allemaal maar even bij doen.' (r12)

'Nee', zegt ook (r9), 'de school heeft daarin geen taak, maar ik vind wel dat de school daar faciliterend in kan zijn. Ik bedoel die gebouwen staan er. Laat die gebouwen dan ook op een fatsoenlijke manier gebruikt worden'.

'Zo'n nieuwe wijk Vleuten-de Meern, zo'n Vinex-wijk, daar ligt de arbeidsparticipatie van ouders op zo'n 170 à 180%. Dat betekent stomweg dat ze 's ochtends vroeg de kinderen kwijt moeten kunnen en 's avonds bij voorkeur niet te vroeg willen ophalen. Dat is een maatschappelijk verschijnsel, dat je moet faciliteren.'

(r9)

Scholen organiseren de opvang dan niet zelf, maar stellen het gebouw ter beschikking voor kinderopvang. Voor sommige respondenten is het wel de vraag waarin dan nog de maatschappelijke opdracht van kinderopvang is gelegen.

'Dat kun je echt alleen maar beredeneren vanuit de toegenomen arbeidsparticipatie van ouders.' (r2)

Het is een afgeleide vraag vindt (r3).

'Als we de economie draaiende willen houden, dan is het inderdaad nodig dat iedereen heel hard gaat werken, vaders en moeders. Dan is de vraag naar opvang of dat zinvol is of niet, overbodig. Je kan dan niet zonder en je zal wel moeten.' (r3)

Zeker voor de eenoudergezinnen zou je iets moeten organiseren. Je kunt niet verlangen van ouders die er alleen voor staan dat ze gaan werken, zonder kinderopvang te organiseren, vindt (r1).

'Je kunt het maar beter regelen dan dat je in een soort morele verontwaardiging blijft steken dat ouders de verantwoordelijkheid voor hun kind niet nemen,' zegt (r1). Maar als je dan opvang organiseert, moet het wel goed gebeuren.

'Opvang gebeurt vanuit het verkeerde concept. Je zou je niet moeten beperken tot de vijf uren dat je onderwijs geeft, maar leren kun je 24 uur per dag. Je kunt kinderen op allerlei andere manieren meenemen in de cultuur. Opvang is vanuit een hele andere filosofie ontstaan. Dat is meer van: we moeten onze kinderen kunnen stallen. Het zou veel meer inhoudelijk moeten, meer vanuit een pedagogisch concept werken. [...] Ik ben er ook tegen om alleen maar klaslokalen te vullen. Als het alleen maar klaslokalen zijn waarin kinderen ook nog eens hun vrije tijd moeten doorbrengen, dan zeg ik nee, doe maar niet.' (r1)

De school en de opvang van problematische leerlingen

Scholen investeren veel in de begeleiding van leerlingen die extra zorg nodig hebben. Leerlingen zorg behoort tot de wettelijke taken van scholen. Maar met name voor risicjongeren ontwikkelen scholen in toenemende mate netwerken van jeugdhulpverlening en jeugdzorg. Dat is zeker het geval in het voortgezet onderwijs en met name in het vmbo. Daarnaast is het schoolmaatschappelijk werk de laatste jaren steeds belangrijker geworden.

Alom wordt erkend dat de werelden van thuis, de straat en de school voor veel leerlingen sterk van elkaar verschillen. De problematiek van thuis en van de straat komt met de leerlingen mee naar school en dwingt de scholen tot extra maatregelen die

een sociaal veilig klimaat bevorderen. Daar is veelal samenwerking met andere partners voor nodig, maar die samenwerking verloopt niet altijd soepel.¹ Voor problematische leerlingen die tijdelijk niet te handhaven zijn in de les, moeten scholen een oplossing zien te vinden. Veel gemeenten kennen een zogenoemde *time-outvoorziening* en recent zijn er ook plannen voor *reboundvoorzieningen*. Sommige scholen organiseren zelf een opvang voor deze leerlingen, andere verwijzen naar een lokaal arrangement.

Over de opvang van risicoleerlingen zijn de respondenten heel duidelijk. De school kan maar tot op zekere hoogte daar in voorzien. Te vaak worden scholen geconfronteerd met leerlingen die ‘daar eigenlijk niet thuis horen’, zeggen ze. Die leerlingen moeten in een andere omgeving worden geplaatst dan juist de school.

‘Er zijn gewoon leerlingen die zijn niet meer te helpen. Als de school besluit dat je zo’n leerling niet meer goed kunt lesgeven, dan wil je *drop-out* voorkomen.

Voor zulke leerlingen zijn *reboundvoorzieningen* nodig.’ (r5)

‘Ik weet niet of een aan de school gekoppelde opvang altijd mogelijk is. Het hangt van het soort probleem af. Je hebt een minimum aan discipline nodig om onderwijs te kunnen geven. De echte raddraaiers moet je kwijt. Dus die bepaling in de wet dat je een leerling niet mag wegsturen, die moet er uit. Er moet een voorziening zijn tussen de school en het justitieel apparaat in. Dat moet een veel meer gestructureerde aanpak zijn.’ (r7)

Te veel aandacht voor probleemjongeren gaat ten koste van het onderwijs, vinden verschillende respondenten. (r3) zegt daarover:

‘Voortdurend met je team over allerlei problemen moeten vergaderen, slokt die teams heel erg op. Dan kom je niet aan je onderwijs toe, nee, dat wordt een soort luxe dan. En ik snap het ook wel. Ik heb die discussie op vmbo’s wel gevoerd. Dat directeuren zeggen: een leuk onderwijsprogramma? Wij zijn al blij als we Jan of Mohammed uit de handen van de justitie weten te houden zolang hij hier op school zit. Dan zijn wij al enorm trots.’ (r3)

‘Feit is, dat sommige jongeren niet kunnen en niet gehandhaafd mogen worden op een school. Heel simpel. Als een jongere een mes de school mee in neemt, is ie al in overtreding. Maar als ie dat ook nog gebruikt tegen een medeleerling of leerkracht, dan moet je op dat moment snel en goed kunnen ingrijpen. Zowel in het belang van de jongere zelf als in het belang van de school. Op dat moment moet je een voorziening hebben en daar moet je over kunnen spreken. Niet kissebissen of de school het wel goed heeft aangepakt, etc. Dus moet je een fatsoenlijk bestuurlijk overleg hebben. Zo hebben we in Amsterdam besloten om deels met achterstandsmiddelen en deels met jeugdzorgmiddelen een *time-outvoorziening* in te richten. En daarmee liepen we feitelijk vooruit op de *reboundvoorzieningen* waar de minister nu mee komt.’ (r10)

Veiligheid

Discussies over geweld en onveiligheid op school spelen al langer in het onderwijs, maar zijn weer bijzonder actueel geworden na de moord op een docent van het Terracollege in Den Haag. 'Op een school in deze samenleving, zit de samenleving op school', stellen de gezamenlijke onderwijsorganisaties² in een zogenoemd schriftelijk appèl voor meer veiligheid op school. De onderwijsorganisaties roepen in dit appèl het onderwijs, de minister van onderwijs en het kabinet op om ieder zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen om een veilig klimaat op school te creëren.³ Onderzoek van de inspectie laat zien dat een groot aantal scholen te maken heeft met verbale en fysieke geweldsincidenten. Leerkrachten worden regelmatig geconfronteerd met agressie van leerlingen, hun ouders of collega's. Daarnaast hebben scholen te maken met het geweld van leerlingen onderling. Het resultaat is dat zowel leerlingen als leerkrachten zich onveilig kunnen voelen op school (Inspectie van het Onderwijs 2005).

Na de schietpartij op het Terracollege is de aandacht voor geweld en veiligheid op school sterk toegenomen. Veel scholen treffen evenwel al jaren maatregelen op het terrein van veiligheid, hebben bijvoorbeeld een antipestbeleid, een vertrouwenspersoon voor seksuele intimidatie, contacten met wijkpolitie en justitie en maken gebruik van *time-outvoorzieningen* voor leerlingen die tijdelijk niet te handhaven zijn op school.

Vinden de respondenten dat veiligheid bij de maatschappelijke opdracht van de school hoort?

Ja, zeggen ze, je hebt een veilige school nodig om als school aan je primaire taak te kunnen voldoen.

Op school moet veiligheid gewoon de norm zijn, zegt (r8). Maar dat betekent volgens (r4) niet, dat alle scholen ook aan projecten rond veiligheid mee moeten doen. 'Dat is aan de school.' Zo kan het voorkomen dat scholen die in eenzelfde wijk liggen (met dezelfde problematiek) een verschillende koers daarin varen.

Scholen kunnen om de veiligheid te vergroten voor heel uiteenlopende oplossingen kiezen: van detectiepoortjes en pasjes, tot grotere sociale controle en een kleinschalige organisatie van het onderwijs. De respondenten spreken niet direct een voorkeur voor het soort aanpak uit dat de voorkeur verdient. Wel zijn ze eensluidend over het belang om er als school aandacht aan te besteden.

'Geen veilige school, dan is de kans op voortijdig schoolverlaten groot. [...] Veiligheid is een generaal thema, zeker waar we met stedelijke gebieden te maken hebben. Dat vind ik ook een verantwoordelijkheid van de school. Ik vind het wel een probleem dat veiligheid vaak bij de voordeur van de school stopt en dat daardoor het effect nog wel eens wat tegen kan vallen. Dus je kunt het binnen je muren redelijk beheersbaar maken, maar buiten de muren heb je de maatschappelijke grip niet meer op deze doelgroep.' (r9)

Sociale cohesie voor de buurt

Een ander maatschappelijk terrein waar men wel een taak voor de school ziet is de bijdrage van de school aan de buurt om de sociale cohesie te vergroten. Sociale cohesie verwijst naar de deelname aan maatschappelijke instituties, de sociale contacten die mensen onderhouden, maar ook naar hun oriëntatie op collectieve normen en waarden. Op buurtniveau verwijst sociale cohesie naar de mate waarin de bewoners gemeenschappelijke waarden delen, er sprake is van een zekere sociale controle, van de aanwezigheid en interdependentie van sociale netwerken (informeel in de vorm van vriendschapsbanden, formeel in de zin van participatie in organisaties, verenigingen en buurtactiviteiten), van vertrouwen in andere bewoners en de bereidheid om samen met hen te zoeken naar oplossingen voor collectieve problemen (De Hart red. 2002: 8, 12).

Maakt sociale cohesie deel uit van de maatschappelijke opdracht van de school? Heeft de school daarin een taak voor de wijk of buurt, volgens de respondenten? 'Nee', zegt (r1).

'Niet voor buurten, want ik vraag me af de wijk überhaupt nog wel een integratiekader is. De leerlingenstromen verlopen veel minder per wijk waarin ze wonen. Alleen degenen die niet weten dat ze kunnen kiezen, of die niet anders kunnen, die kiezen voor de buurtschool en de anderen kiezen iets anders. [...] Het integratiekader van: waar binnen de samenleving pas ik, is veel ingewikkelder geworden. Dat heeft met leefstijlen te maken, dat heeft ook met opvoedambities te maken. Ik ken een wijk met twee witte scholen en een zwarte. En bij de ene witte school staan de BMW's voor de deur en voor de andere school staan de Saab's. Dat vind ik een mooi voorbeeld van hoe het om ogenschijnlijk dezelfde categorie witte scholen gaat, terwijl het dus om heel andere keuzes van ouders gaat. Die samenleving ontwikkelt zich op een andere manier dan per wijk.' (r1)

'Zo'n *community*-school in Amsterdam draagt naar mijn idee maar weinig bij aan de buurt. Want wat is in dit geval sociale cohesie?

Binding tussen generaties of binding tussen buurtbewoners verloopt vaak via kinderen. Maar of ze nu naar een school gaan en daar de mensen ontmoeten of dat ze naar de speeltuin gaan waar ze de mensen ontmoeten. [...] Of je dat nu echt op een goede manier kunt organiseren via de school: dat weet ik niet.' (r2).

Misschien dan niet zozeer om een duidelijke bijdrage te leveren aan de sociale cohesie, maar het is wel een taak van scholen om een goede relatie te onderhouden met de buurt, vindt (r3). Scholen zouden wel zelf moeten beslissen op welke manier ze de buurt erbij betrekken.

'En het gaat mij te ver als een school helemaal niets doet voor de buurt, om dan te zeggen: ja je moet wel wat met de buurt doen. Als buurt en school verder tevreden over elkaar zijn, als daar vreedzame coëxistentie is, dan hoeven ze zich totaal niet innig met elkaar te gaan bemoeien. Ik vind dat ook weer zo bedillerig.' (r3)

Integratie en het voorkomen van segregatie

Een ander terrein waarop scholen geacht worden een verantwoordelijkheid te nemen, is integratie. Scholen en hun besturen moeten niet alleen integratie bevorderen maar ook segregatie trachten te voorkomen. Segregatie in het onderwijs wordt doorgaans negatief geacht voor de integratie. Er wordt verschillend gedacht over mogelijke oplossingen voor de ongewenste segregatie naar etniciteit, die resulteert in overwegend te zwarte of te witte scholen. Het standpunt van de minister van onderwijs – tevens een van de aanbevelingen van de commissie Blok – is dat gemeenten en instellingen ‘niet-vrijblijvende afspraken’ moeten maken om segregatie te voorkomen.

Niet iedereen is ervan overtuigd dat deze segregatie kan worden voorkomen of succesvol kan worden bestreden. Voor sommigen is het zelfs maar de vraag óf er wel een probleem is. De kwaliteit van het onderwijs is niet altijd in het geding, aangezien zwarte scholen heel goed kunnen presteren en segregatie naar sociaal-economische achtergrond is geen nieuw verschijnsel, sinds jaar en dag gaan kinderen van verschillende achtergronden gescheiden naar school (Jungbluth 2003). Actieve spreiding van leerlingen over de scholen in een gemeente betekent een beperking van de vrijheid van schoolkeuze voor ouders. Een breed maatschappelijk draagvlak om aan die vrijheid van schoolkeuze te tornen ontbreekt evenwel. In deze gedachtegang past het argument dat ouders in het basisonderwijs nu eenmaal ‘een-ons-soort-oudersschool’ voor hun kind kiezen, en leerlingen in het voortgezet voor een school met soortgelijke leerlingen (Sikkes 2003). Voorstanders van een vrije schoolkeuze benadrukken dat het niet zozeer aan de scheiding in openbaar en bijzonder onderwijs ligt dat er zulke grote verschillen tussen scholen bestaan. Segregatie zou eerder een kwestie zijn van locatie en regio dan van denominatie.

Niemand zal ontkennen dat integratie en ook het voorkomen van segregatie belangrijke issues zijn, maar maken ze volgens de respondenten ook deel uit van de maatschappelijke opdracht van de school?

‘Ja’, zegt (r3). ‘Stiekeme bewegingen om een categoriaal vwo te starten, met als verborgen agenda: de school wit houden’, zijn uit den boze. Er zijn meer respondenten die voorbeelden van scholen noemen die direct of indirect selectie toepassen en zo een homogene leerlingenpopulatie creëren.

‘Nee’, zegt (r11).

‘Ik vind het echt flauwekul, dat scholen daar een verantwoordelijkheid in zouden hebben. [...] Vroeger is nooit voorgesteld om kinderen uit Kerkrade die beroerd Nederlands spreken, in een bus te zetten en elders naar school te brengen. [...] Elke school moet voorzien worden om goed onderwijs te bieden en daar houdt eigenlijk voor mij de discussie op.’ (r11)

Het is een nadeel als leerlingen op eenzijdig samengestelde scholen hebben gezeten, zeggen enkele respondenten, het *peer-effect* ontbreekt op die manier. Toch zijn er ook andere manieren voor scholen om de verschillende groepen leerlingen met elkaar in

contact te kunnen brengen en homogeen samengestelde scholen zijn niet per definitie slecht voor de integratie, denken de respondenten.

‘Ik zie overigens ook scholen die cultureel heel gemengd zijn, maar waarvan ik dan denk: die groepen bemoeien zich ook helemaal niet met elkaar. [...] Kijk, iedereen heeft een romantische opvatting over een multiculturele school, waar iedereen eendrachtig het suikerfeest viert en kerstmis en sinterklaas viert. Soms zie je dat ook gebeuren en dan vind ik het ook wel weer heel erg mooi. Maar ik vind het een nog belangrijker bijdrage aan de integratie, dat kinderen een diploma halen, vervolgens aan de slag komen en maatschappelijk kunnen functioneren. Ik vind schooluitval een veel grotere bedreiging voor de integratie dan etnisch eenzijdig samengestelde scholen.’ (r3)

Het is wél de verantwoordelijkheid van scholen, zegt (r7), om in ieder geval over de integratieproblematiek na te denken.

‘Ja, absoluut, en dat moet ook in het curriculum tot uitdrukking komen.’ (r7)

Het is volgens (r7) wel de vraag of menging nu echt het beste antwoord is.

‘Ik denk dat men vaak een rooskleurig beeld heeft over: we zetten ze bij elkaar en dan worden het wel vriendjes van elkaar.’ (r7)

Scholen zouden er wel naar moeten streven om een goede mix van leerlingen te realiseren, vindt (r2).

‘Ook al slagen ze daar dan misschien niet in, dan nog zouden ze moeten aan-geven wat ze dan wel doen om die contacten te leggen met andere scholen.’ (r2)

Dus scholen hoeven niet koste wat kost te streven naar multi-etnisch samengestelde scholen. ‘Alleen als het past binnen de doelstellingen van de school’, zegt (r4), maar dat zegt (r4) op alles. ‘Het is de kunst om extremen te voorkomen’, zegt (r10).

Maar de meeste respondenten twijfelen of er eigenlijk wel iets te sturen valt in de leerlingstromen en of dat nu ook de beste oplossing voor het segregatieprobleem is.

‘Ik denk dat onderwijs het meest en het intensiefst met integratie bezig is, maar het steeds op zijn bord krijgt dat wij de zwart-witte scholen veroorzaken. Terwijl het zwaartepunt natuurlijk bij de ouders en gezinnen ligt. [...] Het zijn allemaal thema’s waar we het onderwijs absoluut bij nodig hebben, maar wij staan absoluut machteloos als we niet buiten de scholen dezelfde discussie op gang brengen.’ (r5)

Heterogeen samengestelde scholen brengen ook problemen met zich mee nu de tegenstellingen tussen groepen jongeren op school en daarbuiten alleen maar groter lijken te worden. Een paar respondenten noemen het voorbeeld van scholen die het thema integratie op school bespreken en waarbij het vertonen van beelden van de aanslagen van 11 september op applaus van allochtone jongeren kon rekenen. Er zijn scholen die de holocaust niet meer bespreken. Ligt daar dan toch niet een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de school?

‘Natuurlijk wel een dialoog, nooit het gesprek uit de weg gaan. Maar doe het niet omdat jij vindt dat het moet, maar doe het ook in de mate waarin de ander

dat aankan. Dat is pedagogiek. Dus de school die denkt: toch maar even niet de holocaust is niet per se een laffe school. De holocaust is voor een hele generatie ettertjes van 11 tot 14 jaar een volkomen sleets, niet in de ervaring geworteld begrip. Terwijl misschien de moord op de Koerden van recenter datum een veel herkenbaarder parallel is. Of minderhedenbejegening of zo als ingang kiezen. Dat is de pedagogische opdracht.' (r8)

De overdracht van waarden en normen en goed burgerschap

Scholen hebben een belangrijke rol bij de overdracht van algemene waarden van de rechtsstaat, democratie en burgerschap. Daarnaast hebben scholen een belangrijke morele en pedagogische taak voor het klimaat op school. Deze komt tot uiting in de gedragsregels en de discipline die worden aangeleerd. Dit stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003) in het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Scholen moeten voldoende ruimte en vrijheid krijgen om, passend bij hun eigen context, aandacht te besteden aan de morele dimensie van opvoeding en onderwijs.

De laatste tijd is er eveneens veel aandacht voor de relatie onderwijs en goed burgerschap. Burgerschap kan worden opgevat als het stimuleren van de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van een gemeenschap en daaraan bij te dragen.⁴ Burgerschapsvorming is als verplicht kerndoel in het basisonderwijs opgenomen. Het gaat daarbij niet alleen om kennis over de rol van de burger in Nederland en Europa. Het zich gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen is er uitdrukkelijk in opgenomen. De school bepaalt of dit kerndoel apart of geïntegreerd in de lessen wordt aangeboden.⁵

Veel respondenten blijken huiverig voor 'Balkenende-achtige' discussies over waarden en normen.

'Ik word bijvoorbeeld iebelig als ik Balkenende hoor praten over normen en waarden en volgens mij wordt 80% van Nederland dat ook. Dat heeft te maken met dat we daar nog onvoldoende visie op ontwikkeld hebben.' (r10)

Men wil niet de 'moraalridder' uithangen en expliciete programma's of lesbrieven over waarden en normen ziet men niet zitten.

De respondenten benadrukken dat de school zelf een duidelijke voorbeeldfunctie heeft, dat in het gedrag van docenten en de omgang met elkaar duidelijk moet zijn wat die gedeelde normen en waarden zijn. Je moet nadenken over hoe je als school met elkaar omgaat, zeggen de respondenten. Bovendien moet er in de school al aan bepaalde democratische voorwaarden worden voldaan.

Volgens (r1) ontbreekt het daar nog al eens aan op scholen en is het democratische gehalte tegenwoordig minder dan vroeger.

'Vroeger kreeg je standaard op de lagere school een aantal verantwoordelijkheden, al was het maar de plantjes verzorgen, de deur opendoen, de telefoon aannemen, dat zijn voorbeelden van vanzelfsprekend verantwoordelijkheid nemen die er niet meer zijn. Je zou daar nu veel meer aandacht aan moeten

besteden. Dat democratisch burgerschap heeft voor mij ook te maken met een aantal vaardigheden, waardoor je zelf invloed kunt uitoefenen op je omgeving. Wij leggen veel meer de nadruk op het disciplineren: hoe zorgen we ervoor dat... etc. Het verbaast je als je in Amerika jonge studenten en scholieren al hoort verwoorden wat er zou moeten gebeuren, of wat er anders zou moeten. Daar kunnen wij in Nederland niet aan tippen. [...] Nou is Amerika niet voor mij het voorland, maar in dat opzicht. Die vanzelfsprekendheid dat je een bijdrage levert aan de gemeenschap en dat je in het onderwijs daar ook vaardigheden voor ontwikkelt.' (r1)

Het opleiden tot democratisch staatsburgerschap is volgens (r1) zo'n belangrijk onderdeel van de maatschappelijke opdracht, dat het onderscheid naar: de overheid bepaalt het 'wat' en de school het 'hoe', niet langer opgaat. De overheid zou bijvoorbeeld duidelijk moeten zeggen wat dat opleiden tot democratisch staatsburgerschap betekent.

'Is dat politicus worden, is dat kiezen, is dat zich kunnen uiten? Je zult iets vast moeten leggen over wat je daaronder verstaat.' (r1)

Anderen, zoals (r3), zijn juist wat terughoudender in het nader omschrijven van burgerschapsvorming. Scholen mogen daar heel verschillend invulling aan geven, het 'hoe' is immers aan de school.

'Want ik ben ook een beetje bescheiden over wat de school vermag in dit opzicht. Tja het zit inderdaad in de kerndoelen. Het klinkt wat hoogdravend: goed burgerschap. Terwijl ik denk dat er heel veel onbewust bekwame scholen zijn, die dingen doen waarvan ik zeg: kijk dat draagt heel goed bij aan goed burgerschap, zonder dat het nou onder die noemer in de school wordt benoemd. Een voorbeeld: van een project dat heette "Vraag het de leerling". Dat was bedoeld om leerlingen de school te laten inspecteren. Leerlingen mochten aan de hand van vragen die zij zelf echt belangrijk vonden de school evalueren. Ze ondervroegen medescholieren, ze maakten daar een enquête of paneldiscussie van en het werd gepresenteerd. Een voorwaarde was dat de directie van de school daar vervolgens ook iets mee zou doen, dat serieus zou nemen, dat er ook iets mee zou gebeuren. Dat vind ik nou een invulling van goed burgerschap of de voorbereiding daarop. Omdat ze leren dat je niet alleen maar daarbuiten moet gaan staan en mopperen, maar als je echt met z'n allen iets duidelijk maakt en je staat sterk, en op een constructieve manier, dan heb je ook kans dat er naar je geluisterd wordt en dat je ook invloed kan uitoefenen op je omgeving. Dat vind ik heel goed.

Je kunt ook lessen staatsinrichting geven en wijzen op het belang van de democratie, maar dan denk ik: die kinderen moeten de democratie ook voelen. Het is belangrijk dat kinderen op school het gevoel hebben dat er naar ze geluisterd wordt en dat ze mee invloed mogen uitoefenen op hun omgeving. Waarbij het dan niet alleen gaat om het recht van de sterkste, maar dat je kan argumenteren en dat er redelijkheid moet zijn, en geven en nemen.

Zo zijn er ook scholen die experimenteren met leerlingen die worden ingezet bij conflictbemiddeling, *peer mediation*, dat vind ik ook een heel goede bijdrage aan goed burgerschap. Het hoeft geen apart vak te worden, maar je kunt scholen wel bevragen. Goed burgerschap kan ook een mavo zijn die altijd goede projecten doet voor eenzame bejaarden rond de kerst, waar die leerlingen geweldig hun best voor doen, dat vind ik ook goed burgerschap. Iets doen voor de buurt. Kinderen die internetles geven aan mensen die dat niet kunnen, dat valt ook onder goed burgerschap.' (r3)

Kanttekeningen bij bovengenoemde thema's

De indruk ontstaat dat de maatschappelijke opdracht van de school door deze thema's zo expliciet te bespreken, slechts gericht zou zijn op achterstandsleerlingen, op kinderen uit een sociaal-economisch minder gunstig milieu, en op problemen.

'Terwijl ik denk dat de school ook een heel belangrijke opdracht heeft bij kinderen die uit gezinnen komen waar alles om de kinderen draait. Die komen op school en daar zijn ze dan niet meer de enige, of er een uit een gezin van twee of drie kinderen, maar zijn ze lid van een groep. Dan vind ik de school wel een heel ideale plaats om ook die kinderen bij te brengen dat ze niet alleen zijn op de wereld en dat ze ook een bijdrage aan het collectief moeten leveren. Ik vind deze vooraf onderscheiden thema's heel erg gericht op de onderkant. Terwijl die maatschappelijke opdracht er ook heel nadrukkelijk is voor de bovenkant. Als je denkt over maatschappelijke stages, dan gaat het altijd om vmbo-kinderen, maar dan denk ik: en die witte kinderen dan? Al die gymnasia? Moeten die niet eens een keer in een bejaardentehuis rondkijken, om te zien wat ze daar zouden kunnen bijdragen, of hoe het er daar aan toe gaat?' (r3)

Je moet er inderdaad voor waken dat de maatschappelijke opdracht van de school zich beperkt tot problemen, zegt ook (r2).

'Dat er een probleem van segregatie is, dat er het probleem van gebrek aan integratie is. Dat er een probleem is van achterstanden.' (r2)

'Ik heb een andere benaderingswijze, zegt ook (r10). 'Dit zijn thema's die zo herkenbaar zijn omdat ze refereren aan een herkenbare situatie. Eigenlijk moet je daar bovenuit stijgen.'

Maar er zijn ook respondenten die het juist heel herkenbaar vinden om de maatschappelijke opdracht in termen van het oplossen van problemen te definiëren.

'Dit zijn allemaal vraagstukken waarvan we zeggen: we schieten tekort, we falen, het is niet zoals het zou moeten zijn. En ik zet er nog maar even bij: alle voorlichtingscampagnes: over voedselvoorziening, homobeleid, veiligheid, emancipatie en dan ik vergeet er waarschijnlijk nog tien.' (r8)

Blijft nu door de aandacht voor al deze thema's iets anders liggen?

Een mogelijk risico is dat veel aandacht voor de maatschappelijke opdracht ten koste gaat van de primaire taken van de school. Als een school aan alle vragen uit de samenleving en voor alle problemen een oplossing wil vinden, blijft er immers

maar weinig tijd over voor het lesgeven. Dat zal niet gauw gebeuren denkt (r3), 'want ik denk dat je dit soort onderwerpen niet allemaal als grote en aparte issues in het onderwijs zou moeten integreren, maar dat daar heel veel dingen met elkaar verbonden moeten worden en ook impliciet gebeurt. Een aantal thema's overlapt elkaar ook.' Toch signaleert ook (r3) een knelpunt.

'Wel komt het ontwikkelen van gewoon leuke, interessante en uitdagende onderwijsprogramma's in het gedrang, doordat scholen zoveel zorgtaken en begeleidingstaken op zich nemen.' (r3)

Een andere respondent schat eveneens in dat scholen soms toch teveel aandacht aan al deze bijkomende taken besteden.

'Scholen zeggen wel eens: wanneer kom ik toe aan mijn programma? Je kunt elke minuut maar één keer besteden.' (r8)

Wat is het belangrijkste thema?

Echt het belangrijkste thema noemen dat momenteel speelt in het onderwijs is lastig. Veel van bovengenoemde thema's vindt men belangrijk en de thema's overlappen elkaar soms ook. Het belangrijkste wat momenteel speelt in het onderwijs is dat scholen het idee hebben dat ouders veel steken in de opvoeding laten vallen en dat de school daardoor veel meer op zijn bord krijgt, zegt (r3).

'Het idee kortom dat alles over de heg van de school gegooid wordt en dat de school kinderen moet gaan opvoeden.' (r3)

'Integratie staat bovenaan', zegt (r1). Maar weer een ander betwist dat.

'We denken wel met z'n allen dat zwarte en witte scholen en integratie het grootste probleem is, maar dat denk ik niet.' (r5)

Wat het belangrijkste thema is 'wisselt van uur tot uur' en verschilt bovendien sterk voor de grote steden en het platteland. Volgens (r5) zijn juist het gedrag van leerlingen en de uitval onder scholieren de meest belangrijke kwesties die momenteel spelen in het onderwijs.

'Het hele onderwijs voelt momenteel wel aan dat het niet goed gaat. Dat heeft te maken met een andere populatie leerlingen de laatste vijftien jaar en het feit dat we veel te laat tot de ontdekking zijn gekomen dat de manier waarop we onderwijs geven daar niet bij past.' (r5)

Daarom zou, zo zegt ook (r9), alle aandacht erop gericht moeten zijn om leerlingen hun startkwalificatie te laten behalen in het onderwijs.

3.4 Structurele verschillen tussen scholen in het vervullen van hun maatschappelijke opdracht?

Er kunnen grote verschillen zijn in de mate waarin en de manier waarop scholen gehoor geven aan de maatschappelijke opdracht van de school. Als die verschillen zich inderdaad voordoen dan is het vervolgens de vraag hoe dat komt en of het om incidentele of structurele verschillen gaat.

De meeste respondenten denken dat er sprake is van zulke min of meer structurele verschillen, naar denominatie en soms ook naar locatie van de school. Toch blijkt het niet eenvoudig om aan te geven wat dat verschil precies is en waarom die verschillen zich voordoen.

Allereerst verschillen tussen stad en platteland, geeft een school op het platteland nu anders gehoor aan een maatschappelijke opdracht dan een school in de grote steden? Die verschillen zijn niet zo groot, denkt een respondent.

‘Wel denk ik dat daar bij die scholen waar de sociaal-economische problemen heel indringend binnenkomen, er meer over is nagedacht wat de maatschappelijke opdracht is dan op een rustig voortkabbellende school in bijvoorbeeld Zwolle. Maar daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat het appèl dat op scholen wordt gedaan ook niet overal even groot is en ook niet gelijklozend is.’
(r3)

Openbare en bijzondere scholen pakken dit verschillend op

Groter dan de verschillen naar locatie is volgens de respondenten het onderscheid naar denominatie. In de grote steden is dat onderscheid in de praktijk gering, zegt een respondent.

‘Soms overrulen andere contextfactoren die denominatie.[...] Maar er is een relatie tussen het soort bestuurder dat bepaalde zaken oppakt op dit terrein van de maatschappelijke opdracht en een zekere traditie van huis uit.’ (r6)

Hoewel de respondenten voorzichtig in hun oordeel willen zijn, ziet men toch een verschil tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. Dat zijn vaak algemeenheden en het is soms niet meer dan een indruk die niet echt hard te maken is, zo zegt men. Met deze kanttekeningen denkt een aantal respondenten dat het bijzonder onderwijs er beter in slaagt zijn maatschappelijke opdracht te vervullen dan het openbaar onderwijs.

‘Er is een deficit, in het algemeen en in het openbaar onderwijs al jaren natuurlijk, van: we trekken ons nergens wat van aan, want we zijn neutraal’. (r2)

Ook (r1) legt de link met de algemeen toegankelijkheid van het openbaar onderwijs.

‘Helaas is het zo dat het openbaar onderwijs daar het minst in lijkt te slagen.

Ik weet nog steeds niet waar dat aan ligt, maar ik zie het al twintig jaar. In het openbaar onderwijs is een soort gemakzucht ontstaan van ‘wij zijn pluriform bij ons kan iedereen terecht’. Het heeft hen niet uitgedaagd om als openbaar onderwijs die maatschappelijke opdracht te revitaliseren.’ (r1)

Waarom lijkt het bijzonder onderwijs er volgens de respondenten dan wel of in ieder geval beter in te slagen?

Het is in het algemeen zo dat ‘daar waar aandacht is voor bepaalde opvattingen over het goede leven, waar wordt nagedacht over wat je nu echt wil met de kinderen, dat dat altijd veel beter werkt’, zegt (r2).

‘Traditioneel gezien en over het algemeen, Amerikaans onderzoek geeft dat nog steeds aan – dat is ook het verwarrende bijvoorbeeld in de discussie over islamitische scholen, is het zo dat mensen die een geloof aanhangen of ze dat

nou heel actief doen of dat gewoon in hun gedrag hebben, zich doorgaans fatsoenlijk gedragen en zich ook toleranter gedragen tegenover andere groepen. Dat is een vrij algemeen gegeven. Zelfs in een beetje naar het fundamentalistische neigende christelijke scholen zie je dat terug: het respect voor de ander.’ (r2)

‘In reformatische en gereformeerde scholen zorgt men veel meer voor elkaar dan elders,’ zegt ook (r7).

‘Maar daar staat tegenover dat men ook erg in zichzelf is gesloten’. (r7)

Het al dan niet vermeende succes van het bijzonder onderwijs in dit opzicht heeft ook met een zeker idealisme van de directie en leraren te maken, denken enkele respondenten. Een van de ondervraagden (r1) zegt dat ‘het katholiek onderwijs nu eenmaal betere kweekvijvers weet te organiseren voor directeuren.’

In Amerika zijn het de confessionele scholen die minderheden op een veel hoger niveau weten te tillen dan de openbare scholen, zegt (r7).

‘Die leraren werken daar voor de helft van de prijs van een openbare school. [...] Als je echt wil scoren met moeilijke leerlingen dan moet je onderwijs niet alleen maar leuk vinden, maar ook gedreven zijn.’ (r7)

Hoewel (r7) betwijfelt of er hier ook zo veel gedrevenheid is onder docenten, werkt het confessioneel onderwijs volgens hem serieus aan hun doelstellingen.

‘Daar zijn ze tamelijk goed in. Probleem is wel dat je er vooral goed in bent als er al een zekere gemeenschappelijkheid is. Het is de vraag of confessionele scholen het zo goed zouden doen als hun leerlingenpopulatie heel pluriform is. Als je mensen moreel wilt aanspreken dan kan dat vooral in een setting met een gemeenschappelijk ethos. Het is maar de vraag of dat ook mogelijk is bij een uiterst gedifferentieerde samenstelling. Naarmate die gemeenschappelijkheid er minder is, is het wellicht moeilijker die taak te realiseren. Dat is de paradox.’

(r7)

Toch is dat gemeenschappelijk ethos niet voorbehouden aan het confessioneel onderwijs.

‘Al is het misschien makkelijker in een religieuze setting, maar je ziet dat ook bij openbare scholen die oud-rood zijn.’ (r7)

Het openbaar onderwijs is meer heterogeen

Volgens de respondenten kan (en wil) het openbaar onderwijs nu eenmaal niet selecteren en zorgt het bijzonder onderwijs ervoor dat men een min of meer homogene leerlingenpopulatie heeft.

‘Stel dat in de lokale gemeenschap alle scholen gaan voor de superknappe bollebozen, dan heb je toch wel opvang nodig voor degenen die niet zo’n bolleboos zijn, en dan kom je bij openbaar onderwijs terecht. Dat spanningsveld is er wel degelijk en het zit ook in onze wetgeving. [...] Dit soort mechanismen komen echt niet alleen voor in de Barneveldse, Edeense contreien maar ook in grotere

gemeenten. Het is echt de opvatting dat de school van de ouders is en daar past die onhandelbare Marokkaan even niet in.' (r12)

Verskillende respondenten en ook (r12), benadrukken weliswaar dat veel katholieke en protestants-christelijke scholen hun volle verantwoordelijkheid nemen maar dat selectie toch plaatsvindt, subtiel of minder subtiel.

Anderen menen dat het niet zozeer het katholiek of protestants-christelijk onderwijs is maar dat vooral algemeen bijzondere scholen door selectie – soms door hoge ouderbijdragen of door eisen te stellen aan de participatie van ouders – een aantal problemen buiten de deur houdt.

De respondenten zeggen dus met enige aarzeling verschillen te zien in de mate waarin openbare en bijzonder scholen hun maatschappelijke opdracht vervullen.

Er wordt gewezen op de mogelijke voordelen van een homogene schoolpopulatie tegenover de vermeende nadelen van een heterogene populatie.

Toch blijft het de vraag welke formule beter is voor het vervullen van de maatschappelijke opdracht: verzuiling of mixen, zegt ook (r2).

'We zijn er nog niet over uit wat belangrijker is, in termen van Putnam's twee soorten van sociaal kapitaal: *bonding* of *bridging*. Is het nu zo – het klassieke model van de verzuiling – dat je eerst *bonding* moet hebben om uiteindelijk toch uit te komen op: we respecteren elkaar allemaal, ook al ben je van een ander geloof. Of moet je direct beginnen *bridging*, dus dat is weer de oude gedachte van mixen?' (r2)

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn verschillende visies naar voren gekomen over wat de maatschappelijke opdracht van de school is, of wat deze opdracht zou moeten zijn. De Koersdocumenten die in dit hoofdstuk werden geciteerd bieden onvoldoende houvast om ook echt scherp te krijgen wat de maatschappelijke opdracht voor een school precies betekent. Wel worden er in de Koersen globale verschillen aangeduid voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs zou het meer om achterstandsbestrijding gaan, om zorg en opvang en in voortgezet onderwijs staan waarden en normen, sociale competenties en burgerschap centraal waarbij de school een duidelijke rol ten opzichte van zijn omgeving vervult. De veronderstelling is dat zowel ouders, als de school, als eventuele andere partners een belangrijke taak hebben om gezamenlijk inhoud te geven aan de maatschappelijke opdracht.

De deskundigen duiden de maatschappelijke opdracht van de school met uiteenlopende beschrijvingen aan als: een oplossing bieden voor het maatschappelijk tekort, een bijdrage aan het collectief leveren, volwaardige maatschappelijke participatie, democratisch staatsburgerschap, verantwoordelijkheid nemen voor de omgeving van de school, dat wat de school nodig heeft om goed onderwijs te geven, als school een maatschappelijke bijdrage leveren door jongeren goed uit te rusten voor die maatschappij. De deskundigen schetsen het hybride en dynamische karakter

ter van de maatschappelijke opdracht van de school. Niet alleen vallen er allerlei zeer uiteenlopende zaken onder, maar is de maatschappelijke opdracht in de loop van de tijd ook sterk veranderd.

De respondenten benadrukken dat de reguliere en wettelijk vastgelegde taken van de school al een heel belangrijke maatschappelijke opdracht inhouden. Deze eerste maatschappelijke opdracht goed vervullen is hoofdzaak. Verder kunnen scholen afhankelijk van hun situatie, van hun type leerlingen en van hun omgeving daar extra functies en taken aan toevoegen.

Alle hier besproken thema's: achterstandsbestrijding, opvoeding en de relatie met ouders, integratie en het voorkomen van segregatie, sociale cohesie, opvang, zorg, veiligheid en de overdracht van waarden en normen en goed burgerschap, herkennen de respondenten, het is een bekend lijstje. Voor sommigen spreekt uit deze thema's een eenzijdige nadruk van de maatschappelijke opdracht van de school gericht op de onderkant, op achterstandsleerlingen, leerlingen uit sociaal-economisch zwakke milieus. Dat is te beperkt, zeggen sommigen. De maatschappelijke opdracht is er ook voor leerlingen die van huis uit alles mee krijgen. Deze opdracht ziet er alleen anders uit dan die voor scholen waar problemen en achterstanden dominant zijn.

Scholen zouden zelf moeten kunnen kiezen welke thema's zij op zich nemen, maar dat neemt niet weg, zeggen sommige respondenten, dat er wel degelijk eisen aan scholen gesteld mogen worden opdat zij gehoor geven aan hun maatschappelijke opdracht.

Hoe dwingend die eisen van overheid en samenleving zouden moeten zijn, wordt niet direct duidelijk, maar voor sommige respondenten is de grens eerder bereikt dan voor anderen.

Het gaat om politieke of ideologische verschillen tussen de respondenten. Voor enkele respondenten is het bijvoorbeeld maar de vraag of een benadering van de school als institutie waaraan samenleving en overheid maatschappelijke opdrachten kunnen geven, wel de enige of de juiste is. Met name de respondenten die het bijzonder onderwijs vertegenwoordigen, stellen dat de overheidsbemoediging op dit punt minder zou mogen zijn. 'Bijzonder onderwijs heeft zijn wortels in de samenleving en kan de eigen doelstellingen en visie daarop baseren', zo zegt men. Respondenten uit de kring van het bijzonder onderwijs gaan ervan uit dat de school van ouders is. Andere respondenten zijn van mening dat de school van de samenleving is. Deze verschillen in opvatting zie je terug in de visie van de respondenten op de maatschappelijke opdracht van de school. De groep die het eigenaarschap bij ouders plaatst heeft een begrensde opvatting van de maatschappelijke opdracht dan degenen die vinden dat de school van de samenleving is. In deze laatste opvatting zijn ouders weliswaar belangrijk, maar gaan maatschappelijke belangen voor de belangen van (bepaalde) ouders. Overigens is niet van alle respondenten duidelijk geworden hoe zij over dit eigenaarschap van de school denken.

Een voorbeeld van deze ideologische verschillen in opvatting betreft het voorkomen van segregatie. Deze discussie is overigens weer actueel nu de Rotterdamse gemeenteraad plannen heeft voor een gedwongen spreidingsbeleid. Hoewel uit Rotterdams onderzoek en uit een advies van de Onderwijsraad andermaal blijkt dat spreiding op basis van etniciteit ongewenst en juridisch niet haalbaar is, wordt een mogelijke spreiding op basis van Nederlandse taalvaardigheid niet uitgesloten.

Het standpunt van de minister is dat schoolbesturen en gemeente 'niet-vrijblijvende' afspraken dienen te maken om de leerlingenstromen te reguleren. Het valt op dat de respondenten weinig verwachten van een verplichte spreiding, maar eveneens weinig verwachten van onderlinge afspraken om ongewenste segregatie tegen te gaan. Niet alle deskundigen zijn van mening dat scholen een verantwoordelijkheid hebben in het voorkomen van segregatie. Als de vrijheid van de school prevaleert, betekent dat echter wel dat bepaalde scholen ook actief zullen streven naar de gewenste leerlingenpopulatie.

De respondenten denken dat het bijzonder onderwijs er doorgaans beter in slaagt dan het openbaar onderwijs om allerlei doelen te realiseren die je onder de maatschappelijke opdracht van de school zou kunnen vatten. Het bijzonder onderwijs heeft echter de mogelijkheid om een homogene leerlingenpopulatie te realiseren. Omdat er bij de leerlingen dan al een zekere overeenstemming is in waarden en normen, is het creëren van sociaal kapitaal bijvoorbeeld een stuk eenvoudiger. Openbare scholen kunnen niet selecteren en hebben vaak een zeer heterogene leerlingenpopulatie. Niet alle scholen worden dus in gelijke mate geconfronteerd met allerlei maatschappelijke problemen.

De minister acht het essentieel bij de maatschappelijke opdracht dat er afstemming plaatsvindt tussen de school en ouders over normen, waarden en gedrageregels. Zo eenvoudig is dat niet, zeggen de respondenten. Waarschijnlijk lukt het wel op die bijzondere scholen waar het milieu op school en thuis niet veel van elkaar verschillen. Maar op scholen met een zeer diverse leerlingenpopulatie ligt dat heel anders. In dat geval is het belangrijk dat de school juist niet overeenstemt met het thuismilieu, maar ouders wel duidelijkheid maakt waar de school zelf voor staat. Dat dit afwijkt van de normen en waarden thuis is geen probleem en kan juist in het voordeel van leerlingen in achterstandsituaties zijn.

De respondenten verschillen kortom in opvatting over de aard, maar met name de reikwijdte en het al dan niet verplichtend karakter van de maatschappelijke opdracht van de school. Het zijn vaak ideologische verschillen.

Het is nog niet duidelijk hoe scholen de maatschappelijke opdracht kunnen of zouden moeten afbakenen. Dat komt in het volgend hoofdstuk aan de orde.

Noten

- 1 In het zogenoemde *Plan van aanpak veiligheid onderwijs en de opvang van risicoleerlingen* stelt de minister van OCW dat het creëren en instandhouden van een veilig schoolklimaat de verantwoordelijkheid van een groot aantal partners is en dat samenwerking tussen deze partners nog te wensen over laat. Dit bleek onder andere uit het onderzoek 'Ketenkwaliteit Jeugdvoorzieningen' waarover de gezamenlijke inspecties en het Verwey-Jonker Instituut hebben gerapporteerd in *Horen, zien, niet zwijgen*. Mede om deze reden is het kabinet de Operatie Jong gestart, een samenwerking tussen de ministeries van VWS, OCW, SZW, Justitie en BZK met de partners in het veld om belemmeringen in de jeugdzorg aan te pakken. Belangrijke doelstellingen van de Operatie Jong zijn het verbeteren van de samenhang in de voorzieningen van 0-12 jaar en het tot stand brengen van zorgstructuren in en rond de school (TK 2003/2004).
- 2 AOb, AVS, Besturenraad, Bond KBO, Concent, OCNV, Bond KBVO, Schoolmanagers_VO, VBS, VOS/ABB.
- 3 Bron: nieuwsbrief van de Besturenraad, 6-4-2004.
- 4 Burgerschapsvorming kan gericht zijn op verschillende niveaus:
 - het microniveau van de interne relaties in de school, burgerschapsvorming gericht op de verhouding van de leerling tot zijn medeleerlingen en het onderwijspersoneel;
 - het mesoniveau van de plaatselijke gemeenschap, in de vorm van zinvol participeren in de op boven- en buitenschools georganiseerde maatschappelijke activiteiten, gericht op het maatschappelijke burgerschap van de leerling;
 - het macroniveau waarbij het gaat om het bijbrengen van kennis van en instemming met de maatschappelijke en politieke praktijken van de samenleving, gericht op de leerling als toekomstige deelnemer in het statelijk verband, het politiek of staatsburgerschap (Onderwijsraad 2003).
- 5 Zie: persbericht 'Meer ruimte voor variëteit in het basisonderwijs', ministerie van OCW, nummer 16, 2004.

4 Op zoek naar de grens

4.1 Inleiding

‘Een school kan niet eindeloos doorgaan in haar pogingen om ouders te betrekken en aan te spreken. Ook zijn er grenzen aan de mate waarin scholen de problemen of probleemgedrag van leerlingen kunnen en moeten opvangen. Scholen kunnen machteloos staan, omdat ouders hun kinderen niet kunnen geven wat nodig is. Centraal is niet vast te stellen waar de grens ligt. Wel kan ik (n.b. de minister) aangeven tot waar ik scholen op hun verantwoordelijkheid aanspreek: de verantwoordelijkheid van de school om ouders bij de school te betrekken houdt op als de school kan verantwoord worden wat er gedaan is en kan aantonen dat verdere acties (vanuit de school) niet meer tot de mogelijkheden behoren. Die grens is voor iedere school anders, de school moet zelf vaststellen wanneer deze grens wordt bereikt. De school moet ook kunnen aangeven wanneer en waarom een probleem niet meer is op te lossen binnen de school. In zo’n geval dient een beroep te worden gedaan op (hulpverlenings)instanties buiten de school. Die moeten er dan ook wel staan: de school moet zich op moment dat zij haar grens heeft bereikt gesteund weten en voelen door andere instellingen.’

(Koers PO, p. 40)

In de vorige paragraaf hebben de deskundigen zich uitgesproken over wat zij onder de maatschappelijke opdracht van de school verstaan. Een van de problemen met alle vragen en eisen die de overheid, de politiek en samenleving aan de school stellen, is dat het niet altijd duidelijk is tot hoe ver de verantwoordelijkheid van de school gaat. Of anders geformuleerd: de grens tussen wat nog wel tot de taken van de school behoort en wat niet meer, is onduidelijk. Scholen hebben behoefte aan meer duidelijkheid maar zullen, zo blijkt uit bovenstaand citaat, zelf hun grens moeten bepalen. Uit het citaat blijkt ook dat de minister van mening is dat die grens voor iedere school weer anders kan liggen. Op drie aspecten moeten scholen volgens dit Koersdocument keuzes maken: hoe zij ouders bij de school en het onderwijs van hun kind betrekken (en wanneer een school vindt genoeg pogingen daartoe te hebben ondernomen); de keuze om benodigde extra taken of opvang binnen of buiten de school te realiseren en de grens te bepalen in wat een school nog wel op zich kan nemen en wat de school maar beter aan anderen kan overlaten.

In dit hoofdstuk spreken de deskundigen zich uit over de taakverbreding voor scholen. Is er eigenlijk wel een grens aan de maatschappelijke opdracht van de school of is verdergaande verbreding van taken voor scholen de enige optie (§ 4.2)? Vervolgens proberen de deskundigen de grenzen te benoemen aan de maatschappelijke

opdracht van de school (§ 4.3). Het blijkt niet eenvoudig om daar algemene regels voor te geven, maar misschien is dat ook niet altijd gewenst. Het is eenvoudiger om te zeggen hoe scholen die grens volgens de deskundigen in ieder geval níet moeten bepalen (§ 4.4).

In paragraaf 4.5 worden enkele voorwaarden genoemd waaraan scholen moeten voldoen willen zij de extra taken die voortvloeien uit hun maatschappelijke opdracht goed kunnen vervullen. Het hoofdstuk eindigt met conclusies (§ 4.6).

4.2 Taakuitbreiding en taakverbreding: hoe rekbaar is de school?

‘Elke school heeft een maatschappelijke opdracht, altijd al. Waar leer je voor? Toch niet om daar in een klooster boeken over zitten te schrijven? Je leert het voor de samenleving. De school heeft die opdracht, al zou die hem niet eens voelen, niet eens bewust uitvoeren, dan vervult ie hem al qualitate qua: de maatschappelijke opdracht. Dus het is niet de vraag: óf, maar: hoe en hoe ver dan?’ (r3)

Inherent aan onderwijs is dat de school een maatschappelijke taak heeft, zeggen de respondenten. Maar in hoeverre valt er voor een school ook iets te kiezen in die maatschappelijke opdracht?

‘Onderwijs heeft een maatschappelijke opdracht en daar zul je een eigen vertaling van moeten maken in de zin van: welke missie hebben wij dan die dat mede tot uitdrukking brengt?’ (r1)

De manier waarop scholen invulling geven aan de maatschappelijke opdracht verschilt. Het is de vraag of dat een keuze is.

‘Scholen pakken in veel situaties een taak op, niet omdat ze een opdracht hebben, maar meer uit sociale bewogenheid in omgang met medemensen,’ zegt (r12).

‘Je kunt wel zeggen: scholen hebben dat niet als taak, anderen zouden dat moeten doen. Maar als die anderen dat nou niet doen, wat betekent dat dan voor die school?’ (r12)

Volgens (r5) staat hoe dan ook het belang van het kind voorop.

‘Daar ben ik heel simpel in. Als dat kind arm is, verwaarloosd wordt of honger heeft, dan heeft dat kind zelf geen mogelijkheden om daar iets aan te veranderen. Dan moeten anderen hun verantwoordelijkheid nemen, duidelijk. Maar je moet ook niet de mogelijkheid bieden om de problemen over de rand te kieperen, richting het onderwijs. Je moet de hele keten nalopen, de verantwoordelijkheid van iedereen nalopen. Ik ben erg voor afspraken tussen alle organisaties, zeker in probleemgebieden.’ (r5)

Sommige scholen zijn in staat om nee te zeggen tegen problematische jongeren, andere scholen doen dat niet of kunnen dat niet, zoals de openbare scholen. De respondenten vinden dat de problemen eenzijdig worden afgewenteld op scholen die bereid zijn om iedere leerling op te vangen. De pijn wordt volgens hen kortom onge-

lijk verdeeld. Dat neemt niet weg dat het toch ook een keuze is van een school om die extra taken op zich te nemen, meent (r8).

‘Er zijn juist ook scholen die vanuit ontferming en begaandheid, bovenop hun pedagogische taken een halve modelschool willen zijn door al die extra taken op zich te nemen. Dat wil niet zeggen dat het betere of veiligere scholen zijn. Ze vertellen zich wezenlijk en zichtbaar, die voorbeelden zijn er ook. Dan zeg ik: je moet niet overdrijven.

Vervreemding van de basale functies van de school ligt op de loer als je er alsmaar op uit bent om alle noden van deze samenleving op je schouders te nemen.’ (r8)

Er wordt veel te veel verwacht van scholen, zegt (r6). Het onderwijsleerproces dreigt daardoor ook volgens (r6) in de knel te komen. Beter is het dus om allereerst de verwachtingen wat te temperen: de school kan gewoon niet alles.

Taakuitbreiding leidt tot taakverzwaring, daar zijn de respondenten het over eens.

‘Dat komt ook omdat we teveel geneigd zijn in termen van een plan te denken. Voor alles moet een plan, een protocol komen en een verantwoording over worden afgelegd.’ (r2)

Bovendien, zegt (r7) is er ondanks zoveel welwillendheid van schoolleiders en leerkrachten al sprake van ‘een grote vermoeidheid in het onderwijs’.

‘We moeten veel, het is al veel en om nu nóg meer dingen te doen. [...] Scholen ontkomen er niet aan hun maatschappelijke opdracht te vervullen, maar ik denk dat het teveel gevraagd is om dat heel erg zwaar op de school te laten rusten.’ (r7)

De brede school als panacee voor alle vragen en problemen?

Veel scholen nemen extra taken op het terrein van zorg en opvang op zich. Ze kunnen ervoor kiezen dat in een brede school te doen. Een brede maatschappelijke opdracht aan de school kan betekenen dat uiteindelijk heel veel scholen een brede school worden.

Hoe denken de respondenten over deze verbreding in de vorm van een brede school?

De brede school is ‘een leuk initiatief’, zegt (r10). ‘Ik ben een groot voorstander van brede scholen’ zegt (r12) en (r2) noemt de brede school ‘een ontwikkeling waartegen je niet zonder meer nee zegt’. Toch zijn de meeste respondenten vrij sceptisch over de brede school. Verbreding van de school wordt bijvoorbeeld niet altijd ingegeven door de gevoelde noodzaak van een maatschappelijke opdracht.

‘Toch ook wel wat Leo Prick¹ zegt – weliswaar beetje overdrijvend, maar hij legt toch vaak de vinger op de zere plek: kijk eens als het slecht gaat met een school dan is er altijd soelaas: maak er een brede school van. [...] De maatschappelijke opdracht zie ik dus echt zuiver in het binding binnen een school krijgen en binding binnen een buurt krijgen. Dat kan dus soms heel simpel zijn.’ (r2)

En dat hoeft, volgens (r2) niet per se een brede school te zijn. Lang niet alle brede scholen functioneren volgens (r2) ook even goed.

'Ik zie in de praktijk op die brede scholen toch ook wel dingen waarvan ik denk: dat is toch ook allemaal maar een beetje gemodder. Wat ik soms zie is dat het welzijnswerk er een slaatje uit probeert te slaan. Dat vinden wethouders ook prettig want dan zijn ze ook van die problemen af. Men is teveel op aanbod gericht. We hebben dit en dus zal het wel goed zijn, er een rationalisatie van maken. Terwijl je dus veel beter kan zeggen van oké, wat zijn wensen van de specifieke doelgroep op dit terrein.' (r2)

Taken verdelen of taken overnemen?

Een aantal brede scholen biedt kinderopvang aan, een goede oplossing voor werkende ouders. Zoals eerder ter sprake kwam vinden de respondenten kinderopvang niet tot de taken van de school behoren en ook niet per definitie tot de taken van de brede school.

'Dat type brede school past niet bij mijn opvatting van de brede maatschappelijke opdracht.' (r2)

'Ik begrijp dat ik de man-vrouwrelatie daarmee niet help, maar ik vind ook niet dat dit een probleem van onderwijs zelf is. Het is een probleem dat past bij diezelfde maatschappij die zo graag praat over de pedagogische opdracht van de school. Ik houd er wel rekening mee, maar ik vind niet dat wij dat probleem moeten oplossen.' (r5)

Er is twijfel bij de respondenten of de brede school toch al niet teveel taken heeft overgenomen van ouders. Hoewel het in Nederland lijkt mee te vallen is men daar in Zweden wel heel ver in gegaan.

'Ik ben bang dat als je er eenmaal aan begint om steeds meer op je te nemen als school, dat het een onuitputtelijke vraag genereert. Dat op een gegeven moment zelfs wordt gevraagd: kunnen jullie niet kleren gaan kopen met mijn kind of dat soort dingen. [...] Ik denk dat het aanbod de vraag creëert en dat het heel goed is dat de school af en toe een grens trekt.' (r3)

Een brede school mag niet betekenen dat ouders er niet meer aan te pas komen vindt (r1).

'Je zult in de school waarborgen moeten organiseren zodat de inbreng van ouders heel belangrijk blijft. Zodat ouders ook eigen verantwoordelijkheden in de school kunnen nemen. Dat doe je op zo'n school bijvoorbeeld door educatieve mogelijkheden voor de moeders van eenoudergezinnen aan te bieden. Door te vragen: wat heb jij nodig om de opvoeding goed te organiseren? Juist in die scholen is het heel belangrijk dat er ook externe ogen zijn die er naar blijven kijken. Want juist in die scholen is het gevaar levensgroot dat er een soort paternalisme in sluipt van: dat zullen wij als school wel eens overnemen. En dat zie je nu ook gebeuren. [...] Brede schoolachtige bewegingen moet je altijd in heel hecht 'partnership' met ouders doen. Het moet niet een verinstitutionalisering en bureaucrativering zijn waar ouders geen plek meer in hebben. Je bent partners van elkaar. De leerkracht moet die ouders dus ook kunnen aanspreken en die ouders moeten die leerkracht ook kunnen aanspreken.' (r1)

Brede school als het niet anders kan

De respondenten vinden een brede school niet altijd de beste oplossing.

‘Ik zie wel dat in heel nijpende gevallen, waarin kinderen volkomen kansloos zijn, zonder dat er na school iets met ze gebeurt, dat ze eigenlijk alleen maar in de criminaliteit komen, dat een brede school wel een oplossing zou kunnen zijn. Maar of dat nou een structurele oplossing zou moeten zijn, dat weet ik niet.’ (r3)

‘Ik ben altijd aarzelend over brede scholen geweest, dat hing samen met het feit dat ik tegen decentralisatie was. [...] Maar op het moment dat je zegt: het gaat niet meer vanzelf, de ouders kunnen niet worden aangesproken, dan is de conclusie duidelijk: dan moeten brede scholen mogelijk zijn.’ (r7)

Ook (r8) had aanvankelijk dezelfde twijfel over de brede school.

‘O jee, er wordt weer iets nieuws bedacht, o jee nog eerder naar school, etc. Maar als je inmiddels weet dat ouders de afwezige partij zijn, dan zul je iets moeten doen. Brede school of hoe je het noemt, maar dan zul je als school moeten verbreden. Aan de andere kant: als je een kind ’s ochtends vroeg van Brinta voorziet en je levert het ’s avonds om 6 uur af en het heeft de macaroni al op, dan ben je als school van alles geworden, maar eigenlijk niks. In zo’n samenleving zou ik niet willen leven.

Brede school is een belangrijk concept. Voor scholen die daarvoor kiezen: prima. Maar ik vind niet dat morgen elke school, een brede school moet worden. [...] Ik hoop ook wel eens op de dag dat we zeggen: we gaan deze ontwikkeling weer terugdraaien. [...] Maak de brede school eerder overbodig dan dat je hem cultiveert. Zeg niet dat het het mooiste is wat deze wereld biedt, zeg dat het soms nodig is, dat het een antwoord is op een niet-optimale situatie.’ (r8)

Ook (r5) ziet de brede school eerder als noodzakelijk en niet als de optimale oplossing voor enkele maatschappelijke problemen.

‘Ik ben niet zonder meer voorstander van een brede school. Ik ben wel voorstander van een brede school daar waar het voor kinderen in die sociale context een betere oplossing is, omdat ouders het massaal laten afweten. Dan zeg ik: we kiezen voor het minste kwade, het wordt een brede school. Zodat dat kind niet over straat zwerft.’ (r5)

Wel of niet verbreden is een keuze van de school

Laat het vooral aan de scholen zelf over of ze een brede school willen zijn, zegt (r10).

Je zou dat inderdaad aan het maatschappelijk veld zelf moeten overlaten, denkt (r3).

‘Ik zou gewoon mensen de vrijheid willen geven om daarvoor te kiezen als het in het belang van kinderen is.’ (r3)

Want naast het idee dat de school de opvoeding van kinderen maar beter ter hand kan (of moet) nemen, zijn er uiteraard ook andere oplossingen, denken enkele respondenten.

‘Er zijn bijvoorbeeld gezinscoaches om juist toch die opvoeding als gezin zelf ter hand te nemen en daar niet zo’n puinhoop van te maken. En dan denk ik: ja dat is ook interessant. Dat verdient ook een kans. Dus zo’n brede school moet altijd worden gezien in relatie tot welke andere initiatieven er zijn in een bepaald gebied. Maar goed we hebben het echt over de achterstandskinderen. Ook in het Gooi kan er sprake zijn van verwaarlozing bij kinderen. Van ouders die zo druk met hun carrière bezig zijn allebei, dat die kinderen daar wel iets te kort komen op een aantal vlakken. Maar daar zou ik dan niet zeggen dat de school daar in dat gat zou moeten springen, nee.’ (r3)

Kortom zeggen de respondenten, de maatschappelijke opdracht van de school hoeft niet per se of zelfs bij voorkeur niet in een brede school vorm te krijgen.

4.3 Grensafbakening

Vrijwel alle scholen zullen op enig moment met problemen of vragen geconfronteerd worden, waarvan zij moeten besluiten: dit doen we wel en dat rekenen we niet tot onze opdracht. Hoe vindt die besluitvorming plaats? Scholen kunnen immers niet alles op zich nemen, zeggen de respondenten, maar wanneer is die grens aan de maatschappelijke opdracht dan bereikt?

Die grens kun je niet bepalen

‘Die grenzen krijg je nooit duidelijk, maar laat het debat er maar over zijn’, zegt (r2). Het lukt niet goed om grenzen te trekken, zegt (r11).

‘Omdat er zeker in het primair onderwijs sprake is van een zekere marktwerking. Scholen zijn afhankelijk van aantallen leerlingen voor de bekostiging en voor werkgelegenheid.’ (r11)

Die grens kan je wel bepalen

Er zijn ook respondenten die van mening zijn dat je de grenzen wel helder krijgt.

‘De grens is daar op het moment dat het een doel op zich wordt en daar lijkt het vaak op. Ik hoor leraren klagen: ik kom niet toe aan onderwijs, ik doe niets aan eindtermen, want ik ben meer een maatschappelijk werker’. (r4)

‘De doelstellingen dienen als uitgangspunt, deze bepalen de breedte van de maatschappelijke opdracht van de school. Er zijn bijvoorbeeld scholen die meedoen aan verschillende projecten over veiligheid. Die doen dat om hun eigen doelstellingen te realiseren. Er zullen scholen zijn die in dezelfde wijk staan, maar die niet meedoen aan dergelijke projecten, dat is legitiem als de school het niet binnen de eigen doelstellingen vindt passen.’ (r4)

‘De grenzen voor de school zijn niet normatief, in de zin van: dit hoeven we niet te doen en dit mag ook nooit van ons gevraagd worden. Die grenzen zijn gewoon fysiek en mentaal: je kunt maar een paar dingen doen. Bovendien is zeker bij opvang en zorg, de mate van identificatie met je leerlingen ook problematisch. Een minimum aan afstand is nodig.’ (r7)

Respondent (r10) is van mening dat scholen zich verre van psychiatrische problemen behoren te houden. Scholen kampen nu eenmaal door de sterk toegenomen diversiteit met leerlingen die niet alleen psychologische maar ook psychiatrische problemen hebben. Het zijn vaak getraumatiseerde allochtone leerlingen afkomstig uit (voormalige) oorlogsgebieden. Scholen moeten in dat geval alleen maar signaleren en zeker niet cureren, zegt (r10). Dat signaleren gebeurt nu nog niet overal even goed.

‘We moeten daar beter in worden, ons goed realiseren dát we die signaleringsfunctie hebben en ons daar verder in ontwikkelen. Met name het voortgezet onderwijs is heel erg vakgericht en nog te weinig pedagogisch gericht.’ (r10)

De signaleringsfunctie houdt in dat deskundigen tijdig worden gewaarschuwd, en dat de school de overdracht naar deskundigen goed regelt.

‘Sec overdragen wat jezelf weet. Daar schieten we nu tekort in. We over- of onderschatten soms het probleem. [...] Je eigen grens kennen maakt evenzeer deel uit van de maatschappelijke opdracht van de school. Als een schoolbestuur en schoolleider constateren dat ze een bepaald probleem niet aankunnen, dan moeten ze niet bij de pakken gaan neerzitten, maar een voorziening trachten te creëren, en als er een geen geld is dat aan de orde te stellen. Schoolleiders moeten aan de bel kunnen trekken bij andere scholen, bij de gemeente en zeggen: hier ligt niet onze kernfunctie, hier kunnen we niet zelf mee aan de slag, hier moeten we een aparte voorziening voor creëren.’ (r10)

‘Er wordt veel te veel ge-riaggd in de school’, zegt (r3). Veel leraren houden zich met problemen bezig, waar ze zich niet mee bezig zouden moeten houden.

‘Er zijn leraren die al die kinderen met gedragproblemen een heel interessant terrein vinden en daar ook heel erg in doorhobby-en met die kinderen. Dat zijn vaak leerkrachten die een applicatiecursus hebben gevolgd en dat heel consciëntieus doen, onderhand zullen dat wel volleerde hulpverleners zijn. Maar de problemen liggen toch vaak in zo’n gezin. Misschien is een gezinscoach dan veel effectiever om ervoor te zorgen dat zo’n kind zijn huiswerk maakt, dan een mentor die daar eindeloos therapieën op loslaat.’ (r3)

Een striktere scheiding tussen de school en jeugdhulpverlening is daarom wenselijk, zegt (r3).

Verschillende respondenten waarschuwen ervoor dat leerkrachten allerlei taken op zich nemen die eigenlijk elders thuishoren. Er zijn leerkrachten die tegen wachtlijsten aanlopen en dus zelf maar de zorg en opvang verlenen aan een leerling in nood. Betrokken als de leerkrachten zijn, trekken ze ook nauwelijks grenzen.

‘Ze zijn bij wijze van spreken soms nog zelf bereid ze mee te nemen naar huis’.
(r3)

Maar leerkrachten zijn vaak niet voor dit soort taken opgeleid.

‘Toen ik schoolleider was heb ik dat zelf meegemaakt: voor je het weet heb je tóch met een extreem probleem te maken van iemand die suïcidaal is bijvoorbeeld, dat kan gebeuren. Dan vind ik het echt bloedgevaarlijk dat al die goedwillende amateurs zich daarop storten.’ (r3)

‘Ik denk dat we goed moeten onderkennen dat leerkrachten een aantal zaken niet moeten doen: maar moeten overlaten aan een psycholoog, een maatschappelijk werker of een gezinsondersteuner.’ (r11)

Scholen gaan soms te ver, vindt ook (r8).

‘Ik overdrijf wat, maar scholen zijn bezig te ontdekken (ik zeg het een beetje arrogant) dat ze verstrikt zijn geraakt in hun eigen pedagogische onrust, onder het motto: alles moet kunnen, elk kind centraal. Harde eisen?, ach de relatie gaat voor, we zijn er toch voor om zoveel mogelijk te helpen. Dat heeft ertoe geleid dat op veel scholen de hang naar discipline weer teruggevonden moet worden. Veiligheid wordt als norm gesteld. Wie met een mes loopt: onmiddellijk naar huis, in plaats van de drie kansen die de leerling ook van justitie niet zou krijgen. De maatschappelijke omgeving vindt nogal eens dat je op school meer geduld moet hebben met leerlingen, dan op straat. Maar dat kan een school helemaal niet: daar heeft ie de mensen niet voor, de opdracht niet voor. Dus ik steun die scholen die de grens trekken uit helder inzicht in de grenzen aan hun capaciteit. Anders komt er van alles te weinig terecht. [...] Leerlingen die tegen de school ingaan die horen daar niet thuis. Je bent als school niet de supermarkt die er voor elke klant is. Je moet de school niet onvoorwaardelijk veroordelen om altijd maar trouw aan een leerling te zijn, als die leerling allang heeft laten zien zelf niet trouw aan de school te blijven.’ (r8)

Het is legitiem dat scholen op een gegeven moment een grens trekken, zegt ook (r5).

‘Op een gegeven moment houdt het op. Daar moet dan ook een consequentie aan zitten, als je besluit dat je een leerling niet meer goed les kunt geven. Wat doen we er dan mee. We willen drop-out voorkomen en in de ketenverantwoordelijkheid weten ze wel weer de volgende stap te zetten. Daar zijn we druk mee bezig: met opvangplaatsen, tijdelijke opvang in een inrichting of tehuis. [...] Die reboundvoorzieningen zijn momenteel nodig. Eén leerling kan het voor een heleboel leerlingen verstieren. De kosten van een drop-out zijn ook maatschappelijke gezien erg groot, miljoenen. Dus als je dat kunt voorkomen dan is dat pure winst. [...] Wij kunnen niet alles en we hebben ook vaak de middelen niet.’ (r5)

‘Als een directeur van een school gigantisch belast wordt door allerlei randvoorwaarden rond de school te creëren en daardoor niet meer de integrale leider is van het onderwijskundig proces in zijn school dan doet ie zijn school tekort.’ (r11).

Er zijn geen algemene grenzen, je moet dat per geval bekijken

Hoewel er volgens sommigen toch enkele algemene richtlijnen zijn te geven over de grens, vinden andere respondenten dat je per situatie een inschatting moet maken.

‘De school zelf moet de grens vaststellen. Scholen moeten kijken waartoe ze in staat zijn, gezien hun personeel, gezien hun leerlingenpopulatie, gezien de ouders. De school wordt vaak geconfronteerd met conflicterende belangen, eisen en wensen. Het is onmogelijk om aan alle vragen te voldoen.’ (r6)

Het is een illusie om te denken dat je er komt met meer regelgeving, zegt (r1).

‘Je moet wel de vraag naar de grens stellen, maar je moet vooral de mogelijkheid laten om verschillende antwoorden op microniveau te formuleren, dat is volgens mij een veel betere visie dan dat je nu meteen een algemene oplossing moet willen. Wel moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de taken die scholen zelf kunnen kiezen en taken waarvan de samenleving zegt dat het belangrijk is dat scholen ze vervullen. En juist dat laatste mag de overheid wel nader inhoudelijk invullen.’ (r1)

Het zal averechts werken, denkt (r10), als de overheid de grenzen van de taakverbreding voor zou schrijven. Het lokale overleg en ‘maatschappelijk besef van de betrokkenen’ moeten volgens (r10) de grens bepalen. Zelfs dan is het de vraag of dat een echte beperking voor de school betekent.

‘Ik denk niet dat als je de beleidsvrijheid van scholen zou inperken, dat ze minder taken op zich zouden nemen.’ (r7)

Wat de overheid evenmin moet doen, zegt (r10), is landelijk voorschrijven met welke instellingen of deskundigen de school zich moet verhouden.

Het denken in een preventief concept is volgens (r8) eveneens ‘een enge discussie’.

‘Een jaar geleden konden we nog niet bedenken dat er een leraar op school doodgeschoten zou worden. Dus het was pure fictie. Het menselijk tekort valt niet per definitie te voorkomen, misschien is het wel een wonder dat we nog zo weinig rampen hebben. Je moet daar heel voorzichtig mee zijn. Het biedt sommige mensen een schijn van veiligheid. Maar naar mijn idee is het een veel te juridische benadering. Wat als ik die preventieve maatregelen heb nagelaten, ben ik dan ineens juridisch aansprakelijk?’ (r8)

Een andere respondent is eveneens huiverig om ‘generieke grenzen’ (r1) te trekken. Belangrijker dan algemene richtlijnen te geven, is om per school afspraken te maken wat de school wel en niet oppakt en wat er bijvoorbeeld van ouders wordt verwacht. Er zijn immers vaak grote verschillen tussen scholen.

‘Als je een school hebt waar nogal wat kinderen uit problematische gezins-situatie komen, veel eenoudergezinnen, dan zou ik het van zo’n school helemaal niet zo gek vinden als ze met een warme maaltijd zouden komen. Maar als het een school is met kinderen van tweeverdieners voor wie dat een praktische noodzaak is, dan zou ik toch als school met de leerkrachten daar wel eens een heel goed gesprek over willen hebben. Moeten we die kinderen nu wel van een maaltijd voorzien, is dit nou verstandig om te doen?’ (r1)

Een school hoeft echt niet alles te doen wat ouders nalaten. Het is geen taak van scholen om het ontbijt van kinderen te verzorgen of om als school de naschoolse opvang te verzorgen, zegt (r12). Dan zou zo’n school beter een brede school kunnen worden.

‘Maar aan de andere kant moet je ook zeggen: en wat als ouders dat dan niet doen? Want het beïnvloedt natuurlijk wel het onderwijsproces als die kinderen thuis niet opgevangen worden. Moet je als school dan zeggen: niets mee te

maken, we hanteren een harde, calculerende marktlijn misschien ook? Want ja, je krijgt er niet voor betaald voor al die extra activiteiten. Zo'n calculerende school zal zeggen: "Liever dus maar niet dat type kinderen." (r12)

In de noodzakelijke voorwaarden om les te kunnen geven, is het moeilijk een grens te trekken

Het ligt aan het soort probleem waarmee de school in aanraking komt, of de school ook in actie moet komen en extra voorzieningen moet financieren, zegt (r11).

Het is met name lastig om in de conditionele sfeer, die voorafgaat aan de primaire taak van de school, een grens te trekken.

'Als ik zie dat kinderen niet kunnen spelen, niet kunnen communiceren et cetera, dan heb ik een probleem wil ik überhaupt aan die *core business* toekomen. De startsituatie van zulke kinderen maakt het noodzakelijk om eerst stevig in taal of sociale vaardigheden bijvoorbeeld te investeren. [...] Maar daarnaast is er een aantal taken te formuleren die natuurlijk op de rand zitten. Wat doen we met kinderen die het thuis zwaar hebben, die problematiek. Dan is de volgende vraag: daar zouden we dus in het kader van het welzijn van de kinderen iets aan moeten doen. Wat mij betreft zijn er dan twee mogelijkheden: de school doet het zelf, of de school zorgt ervoor dat het gebeurt, dus samenwerking creëren met andere organisaties. Als de school het zelf doet dan moet de school ook de middelen daarvoor hebben, anders haal je het van de andere taken af. Geld kun je maar een keer uitgeven.

Verder zijn er zaken die niet te relateren zijn aan mijn basisuitgangspunten, ook niet aan mijn randvoorwaarden die ik net noemde. Bijvoorbeeld van ja, het is handig als de deur al om half acht open is, dan kan Marietje er vast naar toe. Het is ook handig dat u ervoor zorgt dat ze fruit krijgen, want daar komen we thuis niet aan toe, en misschien is het ook wel handig dat de kinderen tot zes uur op school kunnen zijn. Dat zijn heel andere zaken.

Van dat laatste zeg ik: dat mag van mij wel, maar zeker niet uit de middelen en de menskracht van de school. Dat doet welzijn maar of maatschappelijke werk.'

(r11)

De grens wordt dus ook bepaald door beperkte financiële middelen.

Mag een school zich beperken tot zijn kerntaken?

De deskundigen zijn verdeeld over de kwestie of scholen zich mogen beperken tot hun kerntaken. Hoe beperkt dat is kan overigens nog verschillend worden uitgelegd.

'Je kunt wel zeggen kennis en vaardigheden zijn de kerntaken, maar alleen als er een zekere structuur is, een zekere vorming heeft plaatsgevonden en als er een zekere mate van veiligheid is, kun je die kerntaken realiseren.' (r7)

De meeste deskundigen vinden het niet juist als scholen zich zonder meer beperken tot hun kerntaken. Scholen mogen zich niet aan hun verantwoordelijkheden onttrekken, zeggen deze respondenten.

Anderen vinden dat scholen het volste recht hebben om zich te beperken tot hun kerntaken.

Scholen moeten hun taak echt breder opvatten dan de kerntaken alleen, zegt (r12).

‘En hoe ver moet een school daar nou in gaan? Je ziet in de praktijk dat daar heel verschillend invulling aan gegeven wordt. Sommige scholen vinden zich vooral kennisinstituut, zorgen voor kennisoverdracht, ook wel sociale vaardigheden, maar toch vooral: kennis en kunde. Terwijl andere scholen dat in een veel bredere setting doen. Persoonlijk (dus niet vanuit mijn functie) vind ik dat een school een bredere taakopvatting zou moeten hebben. Niet alleen kennis en kunde, ook sociale vaardigheden en die hele brede benadering.’ (r12)

Er dreigt wel het gevaar dat er steeds meer eisen vanuit de politiek en samenleving aan scholen worden gesteld. De politiek zou daarom volgens (r12) een antwoord moeten formuleren, op wat vanuit de samenleving gezien, scholen in ieder geval aan taken op zich zouden moeten nemen. Eerder verwoordde (r1) dat ook.

‘Ik vind dat dat gesprek politiek gezien veel helderder boven tafel moet komen. Welke eisen stellen we op dat vlak aan datgene wat we met z’n allen financieren en hoe zien we daar de verschillende actoren in. Kun je je als lokale overheid permitteren om even afwezig te zijn, niet in te grijpen en maar te kijken hoe de school het doet. En aan de andere kant kun je je als scholenveld permitteren om te zeggen: dat is mijn leerling niet.’ (r12)

In het vorige hoofdstuk kwam al even ter sprake dat sommige scholen een min of meer selectief toelatingsbeleid voeren. Er zijn bijzondere scholen die een ruimhartig toelatingsbeleid hebben, ‘dat heel dicht tegen het openbaar onderwijs aanzit’, zegt (r4).

‘Er zijn er ook genoeg die dat niet doen. Die selecteren dan niet op basis van sociaal gedrag, maar bijvoorbeeld veel meer op basis van intellectuele capaciteiten en noem een aantal andere zaken. Met sommigen ben ik het eens, met anderen niet, maar dat is de autonomie van de school.’ (r4)

‘Men mag niet zeggen: omwille van onze identiteit ga ik maar een beetje selecteren. Dat zou ik uiterst problematisch vinden. Ik neem ze dat ook zeer kwalijk als ze dat zouden doen. De grotere stromingen doen dat dus ook niet. Het algemeen bijzonder onderwijs doet dat dus wel. Ik weet niet of ik dat helemaal hard kan maken, maar ze doen dat met schoolgeld denk ik. Selectie, ja.’ (r7)

Het betekent volgens (r12) en (r1) wel dat andere scholen gedwongen zijn om ook de minder goed lerende of zelfs problematische leerlingen op te nemen. Zulke scholen kunnen zich eenvoudigweg niet beperken te hun kerntaken. Het is volgens deze respondenten dan ook niet zonder meer acceptabel als een school zo’n keuze maakt.

‘Ik vind in het algemeen dat een school niet zomaar in z’n eentje kan zeggen: ik doe dat niet. Je mag best verschillen daarin hebben en je mag je profileren, maar dan wel op basis van bestaande afspraken. Zodat aan het einde van de dag niet die ene groep overblijft die door iedereen wordt uitgekotst.’ (r1)

Scholen zijn te weinig zakelijk, denkt (r1). Ze zouden best kunnen zeggen dat ze die verantwoordelijkheid voor moeilijke leerlingen bijvoorbeeld niet uit de weg gaan, maar dat ze dat momenteel even niet kunnen.

Het ligt er helemaal aan welk type school het is, zegt (r4).

‘Een vwo, gymnasium en een havo kunnen het zich permitteren om alleen aan de kerntaken aandacht te besteden, maar een vmbo kan dat niet. Dat heeft met de wijken te maken waarin ze liggen, maar vooral ook met de pluriformiteit van de vmbo-scholen, dat dwingt hen ook aan andere zaken aandacht te besteden.’ (r4)

Er zijn scholen die zich echt beperken tot hun kerntaken. Als scholen zich maar goed kunnen verantwoorden en ‘communiceren met hun omgeving’, uitleggen waarom ze dat doen, is dat niet bezwaarlijk, zegt (r11).

Het is zelfs het grootste recht van de wereld, aldus (r8).

‘Niet omdat die school denkt: dat zoekt de buurman maar uit. Scholen zijn natuurlijk vaak helemaal niet te beroerd om het gesprek met de buurman te voeren.’ (r8)

Omdat scholen het volgens (r8) zo moeilijk vinden om een grens te trekken, trekken sommige scholen de grens dan maar meteen heel rigoureuus.

Dat mag van (r3).

‘Maar dan zeg ik er wel bij: voor elke school zou moeten gelden dat ze een opdracht hebben ten aanzien van welke bijdrage leveren kinderen aan het collectieve belang: dus goed burgerschap, waarden en normen, de pedagogische opdracht.’ (r3)

4.4 Ongewenste afbakening

De maatschappelijke opdracht beperkt zich niet tot de achterstandsleerlingen
Burgerschap en integratie en andere thema's die de deskundigen scharen onder de maatschappelijke opdracht van de school moeten niet alleen onderwezen worden bij de groep leerlingen waar het deficit het meest evident is. Er wordt gepleit voor een bredere benadering.

‘Ik werd laatst om commentaar gevraagd door een krant, toen de staatssecretaris had bedacht dat Antilliaanse en Marokkaanse jongetjes in aparte lesjes duidelijk moest worden gemaakt dat de vrouw gelijkwaardig is aan de man.’ (r2)

Het wordt door (r2) een naïef model genoemd. Beter is het om als school goed voorbeeldgedrag te vertonen en om ongewenst gedrag af te straffen.

Het geldt in het algemeen voor de maatschappelijke opdracht van de school, dat dit niet alleen een programma mag zijn voor de ‘moeilijke scholen’, zeggen de respondenten. De maatschappelijke opdracht van de school heeft niet alleen een betrekking op achterstandsproblematiek of op de doelgroep leerlingen van achterstandscholen.

‘De school heeft toch ook een heel belangrijk opdracht bij kinderen die uit gezinnen komen waar alles om de kinderen draait. [...] School is de ideale plaats om juist ook die kinderen bij te brengen dat ze niet alleen zijn op de wereld.’ (r3)

Niet door leerlingen te selecteren

Eerder kwam in deze paragraaf al het selectieve toelatingsbeleid van sommige scholen ter sprake. Er zijn scholen die zich tot hun kerntaken willen beperken en deze scholen zouden mede daarom minder bereid zijn om ook problematische leerlingen op te nemen.

‘Wat betekent dat voor scholen die er voor staan dat ze iedereen willen opvangen en wat betekent dat voor scholen die dat niet hoeven. De werkelijkheid is dat veel van die scholen zeggen: dat laat ik even bij die ander.’ (r12)

Niet omdat gebrekkige samenwerking daartoe dwingt

Scholen moeten niet allerlei extra zorg- en opvangtaken verrichten omdat er problemen zijn in de samenwerking tussen de school en andere instanties. Er wordt nog te weinig vanuit de leerling gedacht en teveel vanuit de eigen instelling, zegt (r6).

‘Er is een doel, bijvoorbeeld het tegengaan van agressie of het opvangen van jongeren die spaak lopen, of het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. En dan zie je vaak dat aan zo’n doel een hele keten van organisaties zit, die goed moeten samenwerken. In theorie kun je ook heel goed aangeven wie wat zou moeten doen. Maar het zou veel makkelijker zijn als je vanuit de jongere of leerling denkt. Het probleem is op dit moment dat instellingen nog heel vaak aanbodgericht werken, vaak met gescheiden financieringsstromen werken en vaak ook niet de prikkel ervaren om de handen ineen te slaan.’ (r6)

Niet alleen maar re-ageren

De school reageert op de omgeving, op vragen vanuit de samenleving en op problemen die leerlingen met zich meebrengen de school in. Betekent dit dan per definitie dat de school altijd achter de feiten aanholt? Of kunnen scholen zich wellicht ook profileren en een aanbod, visie of klimaat creëren nog voordat de maatschappelijke vraag goed en wel geformuleerd is?

Volgens (r11) stellen scholen zich vaak passief op en zijn ze weinig geneigd om allerlei extra zaken op zich te nemen.

‘In onze onderwijscultuur en ook in het bestel van de laatste jaren is heel sterk het idee ontstaan van: de overheid schrijft voor en wij voeren uit. Dat was de maakbaarheidpolitiek, de kostenpolitiek. Daarin werden scholen en schoolbesturen steeds meer uitvoerders, de overheid een soort superschoolbestuur en de schoolbesturen een soort zetbazen en de directeuren een onderchef, en die moet het dan allemaal maar zo uitvoeren. Zwart-wit gezegd zijn er scholen die zeggen: ik weet nog niet wat ik moet doen, want er is nog geen circulaire over. Dat soort afhankelijkheidsdenken: er is nog geen wet dus ik moet nog niks, dat soort denken zit hier en daar nog sterk in het onderwijs. Laat ik dat maar typen als het afwachtende, afhankelijke denken. Moet dat? Nee, natuurlijk niet, maar het verklaart voor een deel de reactie van een school: we wachten wel af. Er is een beetje een defensieve reactie in dat onderwijs: dat doen we niet. Ouders moeten voor melk, eten en voor opvang zorgen en waarom zouden wij

voor opvang en sport, etc. zorgen? Het is een soort standaardreactie van: dat doen wij niet.' (r11)

Er zijn scholen die zich momenteel actief beraden op een gemeenschappelijke visie, op enkele algemene uitgangspunten die bepalend moeten zijn voor de houding van de school of op het aanbod. Scholen hoeven dus niet alleen maar te reageren.

'Scholen hebben als het goed ook een eigen profiel: waar wil ik nu echt aandacht aan besteden? Daar ben je zelf wel degelijk ook actor in. En ook ondanks je profiel kan een aantal onvoorziene zaken op je afkomen. Of zaken die wel te voorzien zijn, maar waarbij de mate waarin je dan iets oppakt nogal uitmaakt. Achterstandsbestrijding bijvoorbeeld, dat varieert van taalachterstand naar sociale vaardigheden. Achter de kapstokbegrippen zit een waaier van modaliteiten.' (r12)

Niet alleen een apart vakje of projectje

Democratisch staatsburgerschap zou je heel goed in projecten kunnen overbrengen, zo denkt een respondent. Maar de meeste respondenten denken dat de overdracht van waarden en normen en burgerschapsvorming niet in aparte lesjes hoeft te worden gegeven. Zo luidde destijds al de aanbeveling van de WRR (2003). De maatschappelijke opdracht van de school kan weliswaar in vakken tot uitdrukking komen, maar het schoolklimaat en de filosofie van de school zijn medebepalend voor de manier waarop een school uitdrukking geeft aan zijn maatschappelijke opdracht. De school zelf moet door het hele klimaat binnen de school al een uiting van goed burgerschap zijn. De school zou ook een duidelijke visie moeten hebben waarin tot uitdrukking komt hoe de school denkt over persoonsvorming en voorbereiding op de samenleving. Volgens (r11) is de school zelf al een waardegeoriënteerde educatieve onderneming.

4.5 *Onder welke condities dan wel?*

De school zou dus zelf de keuze moeten maken, zeggen de respondenten, om in meer of mindere mate zichzelf een maatschappelijke opdracht toe te kennen en te vervullen. Er zijn niet echt algemene regels voor te geven. Toch spreken de respondenten zich wel uit over een aantal voorwaarden waaraan ten minste moet zijn voldaan. Of scholen extra taken op zich kunnen nemen, hangt bijvoorbeeld af van de omvang van 'de' problematiek, de grootte van de school of de schaal, de locatie van de school en de beschikbare menskracht en middelen.

Zo is (r2) ervan overtuigd dat over het algemeen kleine scholen beter in staat zijn om hun maatschappelijke opdracht te realiseren.

'Dat is mijn vaste overtuiging. Een Amerikaanse studie geeft dat ook aan: dat in een heleboel opzichten schaalgrootte een belangrijke factor is, voor welbevinden, en noem maar op, maar ook gewoon. Ik hoorde een keer een ouder over wat nu een grote vwo-school is in Almere, zo'n typische groeischool. In het begin was het nog een kleine school. Toen werd er gezegd als je belde dat

je kind ziek was: o, ja pietje jansen. En een paar jaar later toen de school enorm was gegroeid, werd alleen maar gevraagd: wat is het nummer van uw kind? Dat kind had ook echt een nummer gekregen. Dat vond ik zo metaforisch voor de situatie. Dat is wat mensen op een gegeven moment gaan ervaren.’ (r2)

Scholen kunnen een brede maatschappelijke opdracht vervullen, maar moeten daarvoor wel de capaciteit hebben, zegt (r1).

‘En het betekent dus wel dat je de verantwoordelijkheidsverdeling goed moet organiseren. Als je een directeur hebt die dat wil doen en een adjunct die onderwijsinhoudelijk verantwoordelijk is en ze elkaars verantwoordelijkheden duidelijk hebben, is daar niets mis mee. Maar je moet er de capaciteit voor hebben. Er is denk ik een aantal varianten, afhankelijk van het type vraagstuk. Je hebt een onderwijskundig team, je hebt een vrijetijdsteam en je hebt een zorgteam, die drie moet je met elkaar in verschillende verbanden brengen. Vrije tijd: is voorschoolse en naschoolse opvang, etc. Het zorgteam is schoolmaatschappelijk werk, de schoolarts, jeugdzorg, leerplicht etc.. Het hangt een beetje af van het soort school. Je hebt dan scholen waar dat heel intensief en heel multidisciplinair is en scholen waar dat veel minder hoeft. Die een keer in het halfjaar een analyse kunnen maken.’ (r1)

Een heel belangrijke voorwaarde is verder dat er voldoende financiering is. Zonder voldoende financiering zijn al die extra taken onmogelijk. Zulke extra faciliteiten mogen bovendien niet uit de reguliere middelen gefinancierd worden, vindt (r11).

‘Kijk als je een maatschappelijk werker heel belangrijk vindt, maar je daarvoor wel al je klassen met vijf leerlingen moet vergroten, dan zou ik zeggen: denk daar nog eens goed over na. Er moeten additionele middelen voor zijn, je moet het niet aan het primaire proces onttrekken.’ (r11)

Scholen zouden zelf over een extra budget moeten kunnen beschikken om dit soort taken op zich te nemen, zegt (r12).

‘De school kan net zo ver springen als dat ze financiële mogelijkheden van de rijksoverheid krijgen, eventueel aangevuld met de vrijwillige bijdrage. [...] Het gekke is nu dat scholen nauwelijks gefinancierd worden voor al dat soort extra taken. Kijk de brede school is een goede zaak, maar als je naar de financiering kijkt dan is het vaak de lokale overheid die faciliteert, maar er is geen rijksbudget. Eigenlijk zou je een apart budget moeten hebben waarvan scholen dat soort dingen kunnen doen. Dan kun je er ook voor kiezen of je het zelf doet, ofwel dat je anderen daarvoor inschakelt, anderen daarin een verantwoordelijkheid laat nemen.’ (r12)

Buiten of juist in de school?

In de Koersdebatten kwam een schooldirecteur aan het woord die zei dat hij alle extra zorg en extra opvang maar op school had georganiseerd, omdat het een uiterst moeizame kwestie was dat buiten de school geregeld te krijgen. Hoe denken de des-

kundigen daarover, moet je als school al die extra zorg en opvang de school in halen, onder welke voorwaarden wel of niet? Of is het eerder een kwestie van een netwerk van deskundigen rond de school organiseren, zoals het kabinet dat ook met de zorg-adviesteams voor ogen staat?

Een aantal ondervraagden is van mening dat het goed mogelijk is om die extra taken binnen de school te vervullen. Het voordeel daarvan is dat men niet 'in een bureaucratie verzandt', maar een nadeel is de taakverzwaring voor de school. Vooraf zou je dit daarom uitvoerig in het lerarenteam moeten bespreken, 'want het zijn de leerkrachten die ermee te maken krijgen', zegt (r1).

'Er zijn situaties waarin scholen zelf al die taken maar op zich nemen, omdat ze het elders niet voor elkaar krijgen. Daar werken die leerkrachten zich dan in een paar jaar te pletter en krijgen een *burn-out*. Dan houdt alles natuurlijk op.' (r1)

Het zou allemaal nog beter georganiseerd moeten worden, maar een netwerk rond de school heeft voor (r1) de voorkeur, met een maatschappelijk werker in de school. Volgens (r1) wordt momenteel wel heel veel vertaald in 'zorg'. Beter is het om als school meer uit te besteden aan jongerenwerkers en welzijnswerkers.

'Daar ligt nog een terrein braak, wat mij betreft.' (r1)

Ook volgens (r12) is het beter om een soort netwerk rond de school te organiseren, 'een instituut kan niet alles'. Scholen zijn er weliswaar langzaam aan gewend geraakt dat 'de school geen pedagogische vrijplaats meer is' en dat 'ouders afwezig zijn', zegt (r8).

'Wat niet wil zeggen dat de school al die voorzieningen nu weer in zijn eigen gebouw moet nemen.' (r8)

Het hangt van de financiering af of je extra voorzieningen je school in haalt, of juist daarbuiten organiseert, zegt (r9).

'Als de facilitering voldoende is, haal je gewoon zelf die disciplines de school binnen. Maar voor een hele hoop zaken ben ik interdisciplinair bezig, met andere prioriteiten. En een van de waanzinnige dingen die daar tussen zit in stedelijke gebieden, is onder andere het bureau jeugdzorg. De bekostiging vanuit de provincie en een vrijwel onmogelijke aansturing. Dus ben ik met de wethouder en gedeputeerde in de slag voor een paar van die loketten, ik wil dat ze met die zorgloketten komen op plekken waar bijvoorbeeld grote vmbo-scholen zitten.' (r9)

Scholen kunnen zelf kiezen of ze het extra aanbod en de extra zorg in de school organiseren of dat buiten de school doen. De zorg in de jeugdzorg is bijvoorbeeld sterk verbrokkeld, maar maakt eerder een 'departement van jeugdzorg' noodzakelijk, zegt (r5) dan dat scholen de spil daarin worden.

'Zeker met de beperkte middelen en mogelijkheden die het onderwijs heeft, zou onderwijs dus juist níet de regie in de jeugdzorg moeten voeren. Dat is een illusie en daar waarschuw ik ook altijd voor.' (r5)

Andere respondenten waarschuwen ervoor om niet allerlei voorzieningen in school te organiseren, het is beter dat buiten de school te houden. Sommige zaken moeten heel duidelijk buiten de school blijven, vindt ook (r7).

‘Opvang van problematische jongeren vind ik echt een probleem, de Murat D’s, enz. De oplossing voor als het toch mis loopt, is om ze uit te plaatsen in een *time-outvoorziening*. De suggestie daarachter is, dat het niet de taak is van de school. Kijk we zijn beperkt in onze tijd en middelen, dat geldt ook voor scholen.’ (r7)

‘Terwijl de school natuurlijk wel een heel belangrijke vindplaats is. De leraar moet niet z’n ogen sluiten voor die kinderen en voor wat er allemaal aan de hand is. Er moet wel zorg en begeleiding zijn. Maar als je de problemen bij de bron wil aanpakken, dan ben jij daar als school echt niet de aangewezen instelling voor. Dat moet je echt aan anderen overlaten.’ (r3)

4.6 Conclusies

De respondenten zeggen dat taakuitbreiding voor de school bijna per definitie taakverzwaring betekent. Scholen moeten geen taken op zich te nemen waarvoor zij eigenlijk niet de aangewezen instantie zijn. Dat geldt zeker voor taken die bij ouders thuishoren. De respondenten vinden dat ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding van hun kind. Wel zien zij uiteraard het dilemma van situaties waarin ouders nauwelijks verantwoordelijkheid voor hun kind kunnen of misschien ook willen nemen.

De suggestie om van elke school een brede school te maken kan op weinig steun rekenen. Er is wel enig enthousiasme onder de respondenten voor de brede school, maar dan toch vooral als noodoplossing. Als kinderen niet opgevangen worden, als er een gat in de opvoeding valt, alleen voor kinderen die duidelijk tekort komen thuis, om te voorkomen dat kinderen gaan zwerven of in de criminaliteit terecht komen, dan is de brede school een goede oplossing.

In dit hoofdstuk hebben de deskundigen zich uitgesproken over de grens aan de maatschappelijke opdracht van de school. Het is nog niet eenvoudig om daar algemene regels voor te geven. In feite wordt met begrenzing van de maatschappelijke opdracht twee soorten afbakening bedoeld: die tussen school en ouders en die tussen school en jeugdhulpverlening. In beide gevallen is het lastig om die grens te trekken, zeggen de respondenten. Maar hoewel ‘veel van de situatie afhangt’ zijn er toch een paar aantal algemene opmerkingen over te maken.

Als de extra zorg en opvang een doel op zich worden is de grens bereikt. Het gaat erom alleen die extra taken te verrichten die de school nodig heeft om zijn doelstellingen te realiseren. Wat scholen zeker niet moeten doen is de opvoeding van ouders overnemen.

Wat scholen ook niet moeten doen is cureren. Scholen moeten wel signaleren en doorverwijzen, maar niet zelf gaan cureren. Leerkrachten houden zich te vaak nog bezig met taken die eigenlijk bij anderen thuishoren.

Er zijn ook grenzen aan wat een school fysiek en mentaal aankan. Scholen moeten kijken naar hun capaciteit en hun middelen. Al die extra zorg en opvang mag niet uit de reguliere middelen komen en mag zeker niet ten koste gaan van het primair proces.

Op landelijke grensbepalende voorschriften, zit het onderwijsveld niet te wachten zeggen de respondenten. Scholen moeten zelf die keuze kunnen maken. Maar dat wil niet zeggen dat scholen zich ook geheel aan hun maatschappelijke opdracht kunnen onttrekken, zeggen sommige respondenten.

Andere respondenten vinden het juist wel acceptabel als scholen een zeer strikte grens trekken en zich willen beperken tot hun kerntaken. Meestal betekent dit dat scholen ook op een of andere manier hun leerlingen selecteren. Een paar respondenten wijzen erop dat de druk op scholen die geen selectiemogelijkheden hebben daardoor toeneemt. Ook in dit hoofdstuk komen kortom de politieke of ideologische verschillen tussen de deskundigen weer naar voren.

Het lijkt erop dat scholen alleen maar kunnen reageren op maatschappelijke vragen en problemen. Toch hoeft dat niet zo te zijn. Scholen kunnen een eigen profiel ontwikkelen en – ondanks een aantal onvoorziene zaken die op de school afkomen – actief accenten leggen op waar ze zelf als school voor staan.

Deze autonomie en profilering van scholen komt in hoofdstuk 5 uitgebreid aan bod.

Noot

- 1 Leo Prick is columnist op de onderwijspagina van de NRC.

5 Toenemende autonomie van de school

5.1 Inleiding

‘Het kabinet wil scholen de gewenste ruimte geven. Dit betekent dat verantwoordelijkheden anders moeten worden georganiseerd. [...] Bij een sector die zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en zelf beslist over de manier waarop het onderwijs aan de kinderen wordt aangeboden en ingericht, past geen overheid die zich in detail bemoeit met ‘hoe’ scholen dit doen. Dit betekent dat het beleid om scholen via autonomievergroting en deregulering de ruimte te geven met kracht wordt voortgezet. Dit in combinatie met het verder terugdringen van de regeldruk en bureaucratische lasten. Van de schoolbesturen en de sector als geheel verwacht het kabinet dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen en dragen.

[...] Goed primair onderwijs is van cruciaal belang voor de samenleving. Daarom blijft het nodig dat de overheid er op toeziet dat ‘wat’ scholen met de leerlingen bereiken, voldoet aan de verwachtingen die de samenleving stelt aan het onderwijs. Zij doet daarbij een beroep op het onderwijs om een bijdrage te leveren aan het oplossen of voorkomen van bepaalde maatschappelijke problemen door bepaalde doelen te stellen.’

(Koers PO p. 7-8)

‘Voor iedere school heeft deze (n.b. maatschappelijke) opdracht een eigen betekenis. Een school concretiseert deze opdracht voor zijn eigen situatie en formuleert aldus zijn eigen ambities en doelstellingen. De school betreft hierbij de afspraken die op landelijke niveau tussen de rijksoverheid en de vertegenwoordiger van de sector zijn gemaakt. Met de beleidsvrijheid groeit namelijk de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de school en daarmee het belang zelf actief prikkels te zoeken om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Veel scholen zoeken, als maatschappelijke onderneming, actief reflectie, draagvlak en legitimatie voor hun doelstellingen en ambities, binnen en buiten de school.’

(Koers VO p. 55)

De Koersdocumenten verwoorden de lijn van de minister om meer ruimte aan scholen te geven, een proces dat wordt aangeduid als autonomievergroting van de school. Het is belangrijk om in de discussie over een toenemende autonomie van de school een onderscheid te maken naar schoolleiding of -management en schoolbestuur. Want er wordt in alle stukken weliswaar gesproken over de autonomie van de school,

maar het zijn de schoolbesturen die het beleid maken, de middelen ontvangen en formeel voor schoolzaken verantwoordelijk zijn.

In deze paragraaf wordt ingezoomd op de betekenis die de deskundigen toekennen aan de toenemende autonomie van scholen en hun besturen voor het vervullen van hun maatschappelijke opdracht. Een aspect van die maatschappelijke opdracht heeft betrekking op het voorkomen en verhelpen van onderwijsachterstanden. Op het gebied van het onderwijsachterstandenbeleid vindt er een verschuiving plaats van gemeentelijk beleid naar de school. De deskundigen spreken zich uit over de consequenties van deze bestuurlijke wending (§ 5.2). Verder wordt de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling en rol van schoolbesturen toegelicht (§ 5.3) en wordt ingegaan op de vraag of meer autonomie ook tot meer variatie in scholen leidt, zoals de minister blijkens de Koersdocumenten veronderstelt (§ 5.4). Is autonomievergroting nu alleen maar gunstig of zijn er volgens de deskundigen ook keerzijden aan (§ 5.5)? Het hoofdstuk sluit af met conclusies in paragraaf 5.6.

5.2 Nieuwe rollen voor school en gemeente in het onderwijsachterstandenbeleid

‘Scholen zijn de belangrijkste uitvoerders van het onderwijsachterstandenbeleid. De professionals in het onderwijs hebben ook het meeste zicht op achterstanden van leerlingen en de beste manier om deze weg te werken. Daarom krijgen scholen de gelegenheid om de middelen voor onderwijsachterstanden meer naar eigen inzicht te besteden. Dit past in het streven om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk te beleggen en scholen de ruimte te geven onderwijs op maat te bieden.’

‘Het rijk blijft gemeenten beschouwen als belangrijke partner bij de bestrijding van onderwijsachterstanden. Gemeenten hebben als meest “schoolnabije overheid” een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de lokale infrastructuur en voor het realiseren van samenhang tussen de schakels binnen de jeugdketen, waaronder het onderwijsachterstandenbeleid.’

‘De eis om samen met de gemeente te komen tot een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vervalt.’

(Koers PO, p. 46-50)

Een belangrijke maatschappelijke opdracht: onderwijsachterstandbestrijding, lijkt binnenkort een exclusieve taak van scholen en schoolbesturen te worden. Het huidige kabinet heeft een sterke voorkeur getoond voor het vergroten van de autonomie van scholen. Het betekent een duidelijke wending in het onderwijsbeleid sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw toen gemeenten een grotere rol kregen toebedeeld op het terrein van onderwijsachterstandbestrijding (het gemeentelijk onderwijsachterstanden- of GOA-beleid) en op verschillende andere terreinen van het onderwijs zoals onderwijshuisvesting, het inmiddels afgeschafte onderwijs in allochtone levende

talen (OALT), regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC-functie) in het kader van de leerplicht en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, schoolbegeleiding, volwasseneneducatie, inburgering en de voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

Nu zijn deregulering en autonomievergroting voor de school evenwel het adagium. Richting, ruimte en rekenschap zijn de drie begrippen waarmee de nieuwe sturingsfilosofie van het onderwijsbeleid van het kabinet getypeerd kan worden. Het argument van de minister voor deze bestuurlijke wending is dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en gemeente niet helder is en dat het huidige model tot teveel bureaucratie leidt (EK 2003/2004).

Binnenkort verschuift de verantwoordelijkheid voor onderwijsachterstandbestrijding en -preventie van de gemeente (territoriale decentralisatie) naar scholen (functionele decentralisatie). Globaal betekent de verschuiving dat gemeenten hun taken behouden op het terrein van het jeugdbeleid, sociale integratie en veiligheid (in het kader van het grotestedenbeleid) en hun wettelijke taken op het gebied van onderwijs. De sturingsmogelijkheden voor gemeenten voor een gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid worden echter gereduceerd.

Scholen blijven primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en daar valt ook onderwijsachterstandbestrijding onder. Uit de *Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid* (ministerie van OCW 2004) blijkt dat deze verantwoordelijkheid verder reikt dan de individuele school: zo moeten scholen bijdragen aan integratie en worden ze geacht een bijdrage te leveren aan het verminderen van onderwijsachterstanden in de lokale situatie.

De bestuurlijke verandering zal ongetwijfeld van invloed zijn op de inmiddels ontstane lokale infrastructuur voor het onderwijsbeleid waarin gemeente, schoolbesturen, soms ook schoolleiders en eventueel andere instellingen participeren. Deze ontwikkeling in het onderwijsachterstandbeleid staat niet op zich, maar past binnen een reeks van maatregelen die de autonomie van scholen verder zal versterken. Invoering van het kerncurriculum en herziening van de basisvorming stelt scholen in staat meer ruimte te creëren voor eigen doelen. De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is van kracht geworden. Op scholen waar het goed gaat wordt de toezichthoudende rol van de inspectie sterk ingeperkt en zelfevaluaties van scholen worden een belangrijk instrument. Bovendien wordt in 2006 net als in het voortgezet onderwijs, ook in het primair onderwijs overgegaan tot lumpsum financiering, waarbij scholen vrij kunnen beschikken over de toegewezen financiële middelen. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld plannen die scholen in staat moeten stellen om flexibeler met de schooltijden om te gaan.

In het onderwijsachterstandenbeleid zijn nu de schoolbesturen aan zet. De meeste kans van slagen lijkt het beleid te krijgen als schoolbesturen samenwerken in de uitvoering van het beleid en zelf de gemeente tot overleg uitnodigen indien boven-schoolse lokale oplossingen worden gewenst. Het vereist misschien wel dat schoolbesturen in staat moeten zijn om 'over hun eigen schaduw heen te springen' en zich niet vanuit concurrentieoverwegingen afzijdig van bestuurlijke samenwerking moeten houden (Kriens 2004).

Meningen verschillen over regierol gemeente

Hoe denken de ondervraagde deskundigen over deze verschuiving van territoriale naar functionele decentralisatie, gaat er iets verloren als de gemeente niet langer de regisseur van het onderwijsachterstandenbeleid is en zullen scholen en schoolbesturen dit onderdeel van de maatschappelijke opdracht goed vervullen?

De ondervraagden zijn sterk verdeeld over de rol die de gemeente tot nu toe in het onderwijsachterstandenbeleid vervult.

Bestuurlijke wijziging is winst

Sommigen vinden het geen verlies dat de middelen voor onderwijsachterstandbestrijding voortaan naar de scholen gaan en de gemeente niet langer een prominente rol in het onderwijsachterstandenbeleid zal vervullen.

‘Laten we eerlijk zijn: gemeenten hebben er ook niet veel van gebakken. Ja, de goeie uitgezonderd. Erg veel vergaderd, dat wel.’ (r5)

‘De rol van de gemeente vind ik overtrokken. In kleine gemeenten weet die ambtenaar zich toch moeilijk staande te houden als deze met meer dan één rector te maken heeft. En bij de grotere gemeenten is men ofwel de speelbal tussen de wethouder en de hogere ambtenaren onderwijs of ervaart men politieke willekeur. Een PvdA-wethouder ziet die rol heel anders dan een CDA- of VVD-wethouder. Ik denk niet dat dat goed is.’ (r4)

‘De reden dat ik hier nu niet direct in tranen uitbarst is dat ik ook niet zo onder de indruk was van wat gemeenten deden, een paar goede niet te na gesproken. [...] Wat ik zelf gezien heb van die regiefunctie van de gemeente: toen vond ik eigenlijk de schoolbesturen ook al de baas. Dat was zo duidelijk, daar zit dan zo’n gemeenteambtenaar tegenover die krachten. We moeten er dus ook niet zo’n ideaalbeeld van hebben.’ (r3)

De gemeente had teveel de neiging zich inhoudelijk met het onderwijs te bemoeien, zegt (r12).

‘De gemeente gaat overheidje spelen. Sommige gemeenten denken: het is mijn geld dus ik zal ze eens even laten weten wat er moet gebeuren. Dan komt er geen donder van terecht.’ (r8)

‘Maar dat is nooit een taak van de gemeente geweest. De taak van de gemeente is juist: de breedte. De gemeente heeft een rol om andere actoren aan te spreken. De onderwijsrol voor openbare en bijzondere scholen, de afstemming met die actoren die in de lokale gemeenschap een rol vervullen.’ (r12)

Het op overeenstemming gerichte overleg (OOGO) tussen schoolbesturen en gemeente werd een bureaucratische aangelegenheid, vindt (r1).

Sommige respondenten hebben daarom hogere verwachtingen van de schoolbesturen.

‘Ik vind eerder dat er op het moment interessante bestuurlijke ontwikkelingen zijn. Dat schoolbesturen, zeker in de grote steden, goede dingen aan het doen zijn. De besturen beginnen zich een beetje te emanciperen. Natuurlijk zal er weer een balans moeten komen, want worden dit nu weer allemaal koninkrij-

ken waar niemand wat over te vertellen heeft en die niemand zal kunnen aanspreken?’ (r3)

‘Laat schoolbesturen die verantwoordelijkheid maar dragen en mochten ze dat niet doen: rijk spreek ze dan maar aan. Je hebt bekostigingsvoorwaarden, je hebt de inspectie. Dus om daar nog een laag tussen te zetten: nee.’ (r8)

Het moet echt terug naar het schoolniveau, zegt ook (r5).

‘Het zijn de schoolleiders en scholen die elkaar uiteindelijk weer moeten vinden: plannen maken, uitvoeren en resultaten boeken, dus daar moet je je op richten. Anders krijg je teveel bureaucratie, er is dan geen link meer met degenen die het uitvoeren. Je ziet dat ook met het weer samen naar school beleid, daar wordt enorm veel vergaderd.’ (r5)

Bestuurlijke wijziging is verlies

Anderen zijn daarentegen minder te spreken over deze bestuurlijke wijziging. Vaak niet zozeer omdat de gemeente in hun ogen nu zo’n geweldige regisseur van het lokale onderwijsbeleid en in het bijzonder van het onderwijsachterstandenbeleid was en is, maar doorgaans meer omdat elke bestuurlijke wending gepaard gaat met verlies. Zo spreekt (r7) van ‘bestuurlijk ongeduld’ en van ‘gebrek aan historisch besef.’

‘Grote wijzigingen en zeker stelselwijzigingen kosten heel veel tijd. Decentralisatie in termen van serieuze bevoegdheden bij de gemeente is er pas sinds 1996, dat is pas acht jaar. [...] Ik wil niet zeggen dat gemeenten het fantastisch doen, maar het alternatief is dat de gemeente alleen nog maar een beetje kan stimuleren, nou of dat nou zo goed is. Het geld wordt natuurlijk ook weggehaald dus of het dan nog allemaal zo aantrekkelijk is... Ik was eerst ook niet zo enthousiast voor die decentralisatie. Maar op het moment dat die er eenmaal is, zou ik zeggen: nou probeer het eerst een tijdje. Daar zit bij mij niet een ideologisch, maar methodisch conservatisme achter. Voordat je het gaat afbreken: kijk nou eerst even of je er nog iets aan kunt verbeteren. Mijn zorg is dat je nu de samenwerking afbreekt en daarmee dus ook elke vorm van coördinatie voor bijvoorbeeld opvang buiten de school ook kwijtraakt.’ (r7)

‘We zijn er in Nederland zo sterk in om te zeggen als er een bouwwerk ontstaat, dat het niet mooi in de verf staat. Het begon net een beetje op gang te komen. Natuurlijk liep het in het begin nog niet zo goed. Maar feit is wel dat veel grote schoolbesturen in de grote steden zeiden dat het goed was dat de gemeente daar een belangrijke rol in vervulde. Scholen in het voortgezet onderwijs zijn zo langzamerhand zelfbewust geworden en zeggen: wij laten het ons niet allemaal zo maar aanleunen. We willen niet dat de gemeente zich bemoeit met onze kernfunctie. Hoe scholen iets aanpakken is hun zaak.

Maar ik verwacht niet dat de wijziging nu tot veel veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen zal leiden. Daar waar lokaal wordt samengewerkt, zal dat blijven gebeuren.’ (r10)

Andere respondenten denken daarentegen dat de wijziging te snel wordt doorgevoerd en dat lang niet alle schoolbesturen in staat zullen zijn om een goed onderwijsachterstandenbeleid te voeren.

‘Deze verandering vindt plaats in een tijd dat scholen nog weinig beleidsvoerend vermogen hebben. [...] Schoolbesturen moeten dat beleidsvoerend vermogen hebben, want die moeten een keuze maken met dat geld. Dat is nog nauwelijks uitgedacht. Bovendien heb je heel grote verschillen tussen de schoolbesturen, in het basisonderwijs heb je ontzettend veel eenpitterbestuurtjes. De tegenstellingen zijn verschrikkelijk groot, daar maak ik me wel zorgen over. Er gaat bij een groot deel van de besturen minstens een paar jaar overheen, voordat je op de bestuursagenda de vragen hebt die je zou moeten stellen en beantwoorden over het onderwijsachterstandbeleid. Dat is een groot probleem. [...] Ik heb altijd belangrijk gevonden dat iedereen verantwoordelijk is: de school, het schoolbestuur, de gemeente en alle instellingen. Het gaat erom dat je ze steeds confronteert met elkaar en dat je zorgt dat ze elkaar de goede vragen stellen. Als het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden alleen nog maar aan de school en het schoolbestuur is, wie vraagt er dan aan het schoolbestuur: doe je eigenlijk wel de goede dingen?’ (r1)

Gemeentelijke rol uitgehold

De rol die overblijft voor de gemeente zien sommigen als te beperkt.

‘Wat ik nu lees in de stukken van OCW is een heel andere functie van de gemeente: namelijk de gemeente als een uitvoerende organisatie van rijksbeleid. Ze krijgen geld om de voor- en vroegschoolse educatie te organiseren en geld om schakelklassen te organiseren en daar maken we een resultaatafspraken over en daar zetten we weer een verantwoordingsprotocol op. Dan zou ik als gemeente dus zeggen: hou het geld dan maar, want daar was het niet voor. We hebben al genoeg uitvoerende taken op ons bord liggen. Ik wil dat u mij positioneert in de rol om schoolbesturen aan te kunnen spreken op die maatschappelijke opdracht.’ (r1)

‘Ik vind dat de gemeente nauwelijks instrumentarium heeft om die bredere maatschappelijke rol te vervullen. Regelgeving gaat in bijna alle gevallen over slecht weer, segregatie bijvoorbeeld. Daar moeten gesprekken over worden gevoerd. Maar wat moet de gemeente nou als een school zegt: ik doe niet mee, ik ben een school voor bollebozen, of alleen voor de rijken, of noem maar op. Dat is een fout in ons stelsel, dat zo iets kan. We zeggen het is belangrijk, maar dan is er één school die zegt: nou jammer dan.’ (r12)

Gemeenten hebben in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid ook eigen middelen ingezet. Het is maar de vraag of gemeenten bereid zijn dat te blijven doen, nu ze minder makkelijk een stempel kunnen drukken op het lokale onderwijsbeleid.

‘Waar ik me zorgen over maak is dat de gemeentelijke betrokkenheid natuurlijk wel werd gestimuleerd doordat de gemeente de middelen kreeg en daar een rol

in vervulde. Je mag hopen dat nu ze dat geld niet meer krijgen, gemeenten wel betrokken blijven.’ (r10)

Volgens (r1) zijn er nog steeds mogelijkheden voor zulke gemeentelijke investeringen maar hangt de bereidheid daartoe vooral af van de schoolbesturen.

‘Als de schoolbesturen zich gaan opstellen van geef geld, maar je hebt daar niets over te zeggen, dan lopen we het risico dat gemeenten zich terug gaan trekken en dat ze van het gezeik af willen zijn. Dan hoeft het voor de gemeente niet meer, die gaat gewoon eigen prioriteiten zoeken. Maar kunnen de schoolbesturen de wijsheid opbrengen om tegen de gemeente te zeggen: wij zouden het prettig vinden als jullie toch wat geld blijven steken in dit of dat. Dan heb je van de kant van de schoolbesturen ook meer partnership.’ (r1)

Er is ook kans, zegt (r8), dat scholen zich niet verantwoordelijk voelen voor onderwijsachterstandbestrijding, dat scholen zich minder dan in het verleden uitgedaagd voelen.

Bovendien vindt (r7) lopen veel schoolbesturen ‘aan de hand van de directie’ en hangt dus weer veel af van de directies.

‘Nou zitten daar mensen van goede wil en goede kennis, die niet alleen vanuit idealisme, maar ook vanuit pedagogisch-didactisch opzicht zien wat bovenschools nodig is. Als het heel erg nodig is zal een schoolbestuur dat volgen. Maar om daar buitenom de verwachting uit spreken dat er nog veel meer zal gebeuren, daar geloof ik eerlijk gezegd niet in.’ (r7)

Toch blijft er een rol voor gemeente over

Enige nuancering is echter wel op zijn plaats. Gemeenten kunnen nog steeds een rol van betekenis spelen, zeggen enkele respondenten. Want scholen kunnen veel taken op zich nemen, maar kunnen lang niet alles zelf voor elkaar krijgen.

‘Een school kan bijvoorbeeld nooit de jeugdhulpverlening aansturen. Je moet een beetje realiteitsbesef hebben. Het gaat er eigenlijk om: maar wat als ik als school nou niet de zaken kan regelen met andere partijen, met andere scholen. Of als er door jeugdhulpverlening wordt gezegd: ik zit vol, ik heb geen budget meer, zoek het maar uit. Dan moet zo’n school zeggen: lokale overheid u bent daarvoor verantwoordelijk.’ (r12)

De rol van de gemeente is evident, zegt (r9).

‘Hoezo geen regierol voor de gemeente? hebben wij gezegd. De gemeente doet het misschien met andere middelen, maar de gemeente blijft met ons samen bepalen of we voor de veilige school gaan, of dat we samen wat willen doen aan delinquent gedrag, noem maar op. Als je geen koppeling maakt met integraal jeugdbeleid ben je stom bezig.’ (r9)

Gemeenten hebben nog steeds veel taken, zegt ook (r2), en kunnen een actief ondersteunende rol spelen door de initiatieven die her en der plaatsvinden te steunen. Een voorbeeld daarvan:

‘Indertijd toen die witte ouders zeiden, we gaan andere ouders ronselen om die zwarte school wat witter te maken. Die ouders klagen erover dat de gemeente nooit eens is komen kijken. (r2)’

Ook al heeft de gemeente nu minder middelen om te sturen toch kan de gemeente ook zonder harde sturingsinstrumenten een regierol op zich nemen, denkt (r6).

‘Je kunt als gemeente probleemeigenaar zijn en als een spin in het web met al die partijen, al die schoolbesturen, de regie voeren. Dat wordt vaak ook verwelkomd door die partijen, niet altijd, dat ligt ook een beetje aan de gemeente.’ (r6)

Die rol is heel breed

De rol van de gemeente moet zeker breder zijn dan onderwijsachterstandenbeleid alleen, zeggen de respondenten.

‘Het gaat niet over onderwijs, maar het gaat over jeugd, het gaat over kinderen.

De scholen zijn daar partner in. Ik zie daar wel kansen.’ (r6)

Gemeenten moeten leren om de schoolbesturen meer als een partner te zien en daar afspraken mee te maken in overeenstemming met het beleid dat de gemeente voorstaat. Zoals dat ook wordt geprobeerd met woningcorporaties om die een verantwoordelijkheid te laten nemen bij problemen in bepaalde wijken. Daar is wel een attitudeverandering voor nodig bij de gemeente, denkt (r1), want ‘het zit nog niet in ons systeem.’

‘Ook goedgevoerde gemeenten zijn vaak geneigd om te denken: hoeveel geld heb ik, waaraan besteed ik dat en welke voorwaarden stel ik daaraan. Ze moeten hun attitude veranderen. Als gemeente heb je meer te bieden dan alleen dat beetje aan geld en in die zin heeft GOA ons ook wel een beetje achterop gezet in mijn ogen. Want veel gemeenten hebben een ambtenaar GOA en hebben niet meer de koppeling gelegd met hoe je met de bijstand omgaat, hoe je met je armoedebeleid omgaat, dat zijn allemaal koppelingen die niet zijn gelukt.’ (r1)

De gemeente zal schoolbesturen moeten zien te overtuigen dat het ook in het belang van de school is om in schooloverstijgende zaken te investeren.

‘Ik denk dat je aan schoolbesturen duidelijk kan maken, dat ze ook belang erbij hebben dat die school in een buurt staat waar je niet overreden wordt, of in elkaar geslagen wordt, die er een beetje leuk uitziet.’ (r6)

Ook degenen die de stelselwijziging juist toejuichen zien vaak nog een rol voor de gemeente weggelegd.

De gemeente is een belangrijke actor in de regionale samenwerking tussen scholen, zegt (r4).

‘Ik vind dat er afstemming moet zijn. Ik vind dat de gemeente de organisator, de verbinding kan zijn als die niet uit zichzelf gevonden wordt. Als het allemaal niet zo lekker loopt, is het helemaal niet verkeerd als de gemeente zegt: ik als hoeder van de lokale bevolking, zeg: zullen we eens met elkaar om de tafel gaan. Niet om ze de norm, ze de les te lezen, maar om de verbinding tot stand te brengen. Een katalysator van belangen. Kijk eens: onder mijn gezag haal ik wat mensen bij elkaar. Dat is prima.’ (r8)

'Ik wil de gemeente er nog steeds bij betrekken. Gemeenten moeten veel investeren in de bestrijding van onderwijsachterstanden en achterstanden in het algemeen. En nu moeten scholen elkaar weer zien te vinden, maar dan zonder een gemeentebtenaar die oekazes uitschreef voor het onderwijs, waar de scholen vervolgens niets mee deden.' (r5)

5.3 Nieuwe rol voor de besturen

Momenteel zijn er veel ontwikkelingen gaande in de schoolbestuurlijke constellatie, zowel in het voortgezet als primair onderwijs. De verhouding tussen schoolbestuur en schoolmanagement of schoolleiding is aan het veranderen. Enerzijds is dat een gevoelde noodzaak omdat andere financieringswijzen en schaalvergroting ook dwingen tot een herbezinning op de verantwoordelijkheidsverdeling, anderzijds zit daar ook ambitie achter.

De minister sprak in de Koersdocumenten over onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en school. Maar in dezelfde Koersdocumenten lijkt het alsof de autonomie van de school een andere is dan die van het schoolbestuur. In een gezamenlijke protestreactie op de Koersdocumenten schrijven de besturenorganisaties dat de minister ten onrechte lijkt te suggereren dat scholen beschermd moeten worden tegen hun eigen besturen.¹

Hoe zit dat volgens de deskundigen? Wat denken zij over de bestuurlijke wijzigingen en over de verhouding tussen schoolbestuur en schoolleiding of het schoolmanagement?

Schets van het veranderingsproces

'We zitten midden in een veranderingsproces. In het verleden had je een vrijwilligersbestuur, geen raad van toezicht en er werd een directeur benoemd. Die directeur ging zijn eigen gang, of die liep aan het handje van een voorzitter die vroeger burgermeester was geweest en die de directeur dagelijks belde om te vragen hoe het liep. Zo was het vroeger. We hebben nu te maken met grote eenheden. We hebben ook te maken met een terugtrekken van mensen uit de maatschappij bij besturen, we zien een veel geringere bereidheid om daar veel tijd in te steken. Dus die vrijwilligersbesturen spelen een heel andere rol, echt de rol van raad van toezicht. En de echt heel grote schoolbesturen die veel schoolleiders onder zich hebben, die vervullen de eigenlijke bestuurlijke rol op dit moment. Waar we naar toe moeten is dat we dat meer gaan formaliseren. Dat zie je op veel scholen ook gebeuren. Je ziet steeds meer scholen waar de directeur bestuurder wordt, daardoor ook een duidelijker positie ten opzichte van de locatiedirecteuren krijgt. Zo'n verandering wordt ook goed vastgelegd. En de besturen krijgen een raad van toezicht die op hoofdlijnen toezicht houdt op het beleid. Zo zie ik de ontwikkeling de komende jaren bij grote besturen en scholen.

Ik denk dus net als de besturenorganisaties, dat die tegenstelling tussen bestuur en school zich in de praktijk niet voordoet. Want de schoolleiderbestuurder staat, als ie het goed doet, temidden van zijn school. Hij vervult dan wel een andere rol, maar een andere rol betekent niet dat je ook een grotere afstand hebt. Besturen op afstand is iets wat eigenlijk helemaal niet kan. Het is: besturen op hoofdlijnen en besturen op hoofdlijnen betekent dat je soms heel precies weet hoe dingen lopen.’ (r10)

Er is daarmee ook volgens (r10) een verandering aan het optreden in het type bestuurders en type schoolmanagement.

Hoező een slechte relatie tussen de schoolleiding en schoolbestuur?

Volgens (r4) is er in de Koersdocumenten sprake van ‘onzuiverheid in terminologie’ en wordt er ‘slordig gesproken over het eigenaarschap’. School en schoolbestuur lopen maar door elkaar in de teksten, ‘schrikbarend’.

‘De minister heeft hier eigenlijk de schoolleiders willen omhelzen en de schoolbesturen een trapje na willen geven. Dat de schoolbesturen dat krijgen ligt ook aan de schoolbesturen zelf. In het verleden en misschien nu nog, waren wij een arrogante vlegelachtige club. Die tijd is voorbij.’ (r4)

Over deze al dan niet vermeende slechte relatie tussen schoolbestuur en schoolmanagement, zegt (r7):

‘Het slaat nergens op, het is volstrekte onzin. Alsof die besturen een bacil zijn die bestreden moeten worden, belachelijk! Nee, waar het eigenlijk in die discussie om gaat is dat een directie zegt: wij weten waar het om gaat en we hebben last van het vrijwilligersbestuur. Als bestuur moet je ervoor zorgen dat een schoolleider, waar het bestuur doorgaans blind op vaart, niet al te eigenwijs wordt. Maar het idee dat een vrijwilligersbestuur de school zouden verzieken ofzo... dat ergert mij zeer.’ (r7)

Grote schoolbesturen hebben politieke invloed. Ze worden zelf wel cynisch de ‘nieuwe Zoetermeertjes’ genoemd. Deze kritiek op grote schoolbesturen is overdreven, zegt (r11).

‘Het beeld in die discussie over bestuurlijk schaalvergroting is vaak dat grote schoolbesturen de handelingsvrijheid van schoolleiders beknotten. Nou, daar geloof ik niets van. Als dat zo was, dan was dat ook al vijftig of zestig jaar geleden zo bij het openbaar onderwijs. Daar heb ik nooit iemand over gehoord. Sommige scholen hebben juist meer ruimte dan ze als eenpitter zouden hebben gehad.’ (r11)

De relatie tussen school en schoolbestuur is helemaal niet problematisch, zeggen ook andere respondenten.

‘Beide hebben een gemeenschappelijk doel, maar ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. De schoolbesturen zijn de legitieme maatschappelijke eigenaren van het onderwijs, we hebben geen staatsscholen. Ze zouden dus moeten kunnen formuleren wat we kunnen en willen bereiken met de scholen. Dat kunnen ze overigens niet. En vervolgens hebben ze de uitvoerders, iedereen die

rond de school actief is om dat zo goed mogelijk voor elkaar te krijgen. Dus ze hebben gemeenschappelijke belangen, maar ieder vanuit zijn eigen positie. En ze zijn nu dus bezig zich te bezinnen op die rol. Het rijk bepaalde inhoudelijk veel, dat is veranderd. Je hebt nu schoolbesturen die macht naar zich toe willen trekken, vooral onder invloed van de besturenorganisaties, en de scholen inhoudelijk sterk willen aansturen. Nou, dat werkt natuurlijk niet.’ (r5)

‘Dat ‘klein Zoetermeer’ wordt wel eens in een boze bui gezegd, maar de praktijk is dat de situatie veel evenwichtiger is. In de praktijk blijkt ook dat zeg maar het aandeel functies van directeuren die niet gerelateerd zijn aan het primaire proces 12% is in het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs is dat 11% geworden, en dat is niet zo gek want vroeger deed een directeur veel in zijn vrije tijd. In het hoger onderwijs liggen die percentages veel hoger. Dus ik denk dat we goed bezig zijn. Als het gaat om die verhouding tussen schoolbesturen en schoolleiders: het is in ontwikkeling, dus doen zich ook wel eens problemen voor. Er zijn situaties waarin een bestuurder doorslaat en denkt: ik moet alles gaan regelen voor mijn scholen. Maar die komt zichzelf meestal wel weer tegen. [...] Die schoolleiders laten zich niet zonder meer de kaas van het brood eten, onderschat de schoolleiders niet.’ (r10)

Is autonomievergroting wel altijd verantwoord?

Als autonomievergroting ook een verantwoorde autonomie wil zijn dan moet er nog wel een professionaliseringslag gemaakt worden, zegt (r9). Veel schoolbesturen en scholen moeten evenwel nog beginnen met professionalisering.

‘Er zijn grofweg twee soorten managers samen met hun bestuur. Een groep is altijd al autonoom geweest, of er nu lumpsum is of niet, meer autonomie of niet. Die runnen de school, zijn ondernemend, zoeken zelf dingen op, zeggen: dit is de ruimte, dit wil ik doen. En je hebt scholen die denken o, daar komt weer een heleboel werk aan, voldoen we er wel aan, nu moeten we weer een heleboel afvinken. Dat zijn enorme verschillen. En ik zeg soms wel eens: ondanks het overheidsbeleid, autonomie moet je nemen.’ (r6)

Er zijn dus scholen die zelfs nu autonomie hoog in het vaandel staat, de nieuwe ruimte niet volledig zullen benutten. Volgens (r6) bleek dat al in 1992, toen het formatiebudgetsysteem was ingevoerd. Ook toen hadden scholen veel ruimte. Er waren scholen die geen financieel beleid voerden maar gewoon de indicatoren over hebben genomen van toen het nog door de overheid werd bepaald.

‘Dat is gemakkelijk. Je kunt soms ook nog net doen of dat zo moet. Het is niet voor iedereen duidelijk dat er meer ruimte is. Ik denk dat er een aantal schoolleiders en bestuurders is, die gewoon helemaal niet geïnteresseerd zijn in die bedrijfsvoering. Er zijn gewoon een heleboel mensen die in hun *core business* geïnteresseerd zijn: dat is het onderwijs. Mensen die hun werk vreselijk goed kunnen en die gewoon niet geïnteresseerd zijn in dat beheersmatig ondernemende spel met die budgetten.’ (r6)

Er zijn inderdaad grote verschillen tussen schoolbesturen in hoe zij denken over autonomie, zegt (r8).

‘Het is niet prettig als je verantwoordelijkheid krijgt en je weet niet hoe je hem in moet vullen.

Later blijkt pas dat het leven er niet gemakkelijk op is geworden. In de tijd dat je kankerde op de rotzooi van Zoetermeer, kon je dat doen dankzij het feit dat je zelf niet verantwoordelijk was. In die zin is het wennen, zoeken naar een antwoord, professionaliseren. Langzamerhand zijn er wel steeds meer scholen die dit wel toejuichen. Voor een deel is dat aanleiding voor de besturen om een nieuwe institutionele schaal te zoeken, maar dan blijft er nog dat grote grijze gebied. Wanneer ben je een groot bestuur geworden, met hoeveel scholen, en wanneer vind je – bij hoeveel scholen – dat je het goed kan doen? Je zult een slag moeten maken tussen centrale en decentrale sturing.’ (r8)

Het gaat volgens (r8) mis ‘als er weer veel bureaucratie bij komt en de schoolleider weinig terugziet van de autonomie die hem was beloofd bij de decentralisatie.’

Verantwoorde besteding van middelen niet zonder meer gegarandeerd

Grote schoolbesturen lijken geen moeite te hebben met meer autonomie. Deze besturen tonen veel ambitie. Die colleges van bestuur willen dingen doen, die de bestuursorganisaties doen, zegt (r4).

‘Niet omdat ze vinden dat ze dat moeten doen, maar om hun schaal r8 waar te maken. Want daar praten we over: schaal r8 plus. Daar zit het hem in. Als die bestuurders met zulke salarissen naar huis komen en ze kunnen geen ‘buit’ mee brengen, dan wordt er gezegd: wat doe jij voor dat geld, moeten we niet eens gaan kijken wat we zelf allemaal kunnen gaan regelen?’ (r4)

‘Het is een mijnenveld tussen scholen en besturen, en schoolmanagers en besturenorganisaties. Wat ik helemaal niet goed geregeld vind in de huidige bestuurlijke verhoudingen is: wie controleert nu de besturen, wie spreekt de besturen aan? Als een school niet goed functioneert is dat een rol voor de inspectie, maar ja, dan is het kalf al verdronken, dan is er al wat aan de hand, dan is er al heel wat gebeurd.

Er zijn grote verschillen tussen besturen: echte professionele besturen, besturen die heel faciliterend en stimulerend zijn richting hun scholen. En er zijn ook besturen die zitten er bij dat je denkt: ik ben alleen al heel erg benieuwd hoeveel geld daar naar toe gaat, om daar te gaan zitten besturen. Wat betekent dat voor al die scholen waaraan dat geld onttrokken wordt. Wat is de toegevoegde waarde van zo’n bestuur voor die scholen? Ik zal geen voorbeelden noemen, maar ik heb wel eens scholen gezien die er zo belazerd bij zaten en dan kom je binnen in de behuizing van het bestuur en dan denk je: nou, nou, het kan niet op! Alleen al zo’n laag bij de grondse observering, dan denk je: dat kàn toch helemaal niet!’ (r3)

Maar besturen moeten zich evenmin bemoeien met hoe scholen hun middelen besteden, zegt (r5).

‘Alleen toezicht op de besteding van de middelen, dat de schoolleider er niet een nieuwe auto van betaalt. De toezichthouder moet het wat bepalen en het hoe – en daar valt ook de besteding van de middelen onder – moet je overlaten aan de uitvoerders.’ (r5)

De positie van de eenpitter

Naast de grote schoolbesturen die volgens de deskundigen in staat zijn om met autonomievergroting om te gaan, zijn er uiteraard vele één- en tweepitterbesturen. Eenpitters lopen bij meer autonomie meer (financieel) risico waarvoor nog een vangnet moet worden gecreëerd. Bovendien vermoeden de respondenten dat de eenpitter te weinig beleidsvoerend vermogen heeft voor bepaalde innovatieve onderwijskundige veranderingen, daarvoor is een zekere bestuurlijke schaal nodig, zo denkt men. Er wordt daarom veel gediscussieerd over professionalisering van bestuurders. Een probleem van eenpitterbesturen is volgens (r6), dat zulke besturen vaak niet goed tegenwicht kunnen bieden aan de professionele managers. Eenpitterbesturen vertegenwoordigen vaak de lokale gemeenschap of de lokale omgeving, maar hebben ofwel te weinig tijd of zijn niet voldoende onderlegd voor zulk tegenwicht. Volgens (r5) is daarentegen de invloed van de eenpitterbesturen op de school vaak te groot. (r1) doet een voorstel voor schaalvergroting van de eenpitterbesturen.

‘Mijn keuze zou zijn: knip de verbinding tussen denominatie en bestuur door. Ga naar een stelsel waar je wel schoolbesturen hebt, maar maak die professioneel. Dan heb je een bepaalde schaal nodig, bijvoorbeeld in de keuze van middelen. Voor een professioneel bestuur heb je een schaal nodig van een tiental scholen. Bij een kleinere schaal lukt het niet om de specifieke deskundigheden te krijgen. Daarna moet je kijken welke identiteit heeft deze school eigenlijk, en daarin moeten ouders een heel belangrijke, medebepalende verantwoordelijkheid in hebben. Dus maak schoolraden waarin ouders een belangrijke verantwoordelijkheid hebben. Een schoolbestuur kan dan bijvoorbeeld een Jenaplanschool, een katholieke school en een islamitische school onder zich hebben. Dat kan heel goed. Zo'n voorstel gaat in tegen de huidige belangen, maar naar mijn gevoel is dat wel een manier om die eenpitterscholen een beetje uit te breiden. Ze zijn eenpitter omdat ze een sterke verbinding hebben tussen bestuurders en de school. Die verbinding met ouders en de samenleving dat moet je vooral koesteren en tegelijkertijd moeten die scholen in een groter verband komen te zitten.’ (r1)

Schoolbesturen niet altijd bereid om in schooloverstijgende zaken te investeren

Zullen schoolbesturen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen of denken de deskundigen dat de schooloverstijgende zaken blijven liggen nu de schoolbesturen aan zet zijn?

Er zijn schoolbesturen die soms de maatschappelijke opdracht tot hun taken rekenen, zegt (r1).

‘Dat hangt een beetje af van het beleidsvoerend vermogen. Je ziet toch dat het beter gebeurt bij wat grotere schoolbesturen, die gewoon ook het bewustzijn hebben dat je keuzes moet maken.’ (r1)

Schoolbesturen zullen niet in dezelfde mate als gemeenten bereid zijn om te investeren in schooloverstijgende zaken. Maar het verschilt wel per schoolbestuur, zo denken de respondenten.

‘Het hangt samen met je visie op onderwijs, dat is vrij fundamenteel. [...] Feit is dat er in de samenleving een onderscheid is tussen degenen die zeggen: we moeten onszelf redden, dat is marktdenken. Daarnaast is er een grote groep die zegt: ik moet het zelf goed hebben, maar ik wil ook dat anderen het goed moeten hebben. Die willen daar een verantwoordelijkheid voor dragen, niet alleen zeggen, maar dat nog doen ook. Daar zit een fors verschil tussen.

Afhankelijk van de visie die je op dat vlak hebt, weerspiegelt zich dat ook in dit soort vraagstukken.’ (r12)

Sommige scholen zijn gewoon gedwongen om hun standpunt te bepalen over hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, zegt ook (r11). Dat hangt af van de situatie en geldt voor de ene locatie meer dan het andere, volgens (r11).

Schoolbesturen voelen zich wel steeds meer verantwoordelijk voor achterstandsbestrijding, zegt (r3). Dat komt omdat ze er meer op worden aangesproken.

‘Door zowel de gemeente als de inspectie, als gewoon door hun maatschappelijke omgeving. Zo’n initiatief als wat Amsterdam nu weer heeft, waar het mbo en het vmbo samengaan, maatschappelijk ondernemerschap, dat vind ik een goede tendens. Ik denk op zich dat daar wel goede dingen gebeuren. En dat is zeker niet minder dan wat we hadden toen het allemaal in de greep van de overheid was.’ (r3)

Ook (r6) ziet ‘een groeiend besef’. ‘Het is heel wisselend’ hoe schoolbesturen in staat zijn om met die toenemende autonomie om te gaan, zegt (r6). Dat geldt ook voor de samenwerkingsrelaties die ze met de lokale overheid onderhouden. Soms is er sprake van een lange traditie en wordt er professioneel samengewerkt. Maar er zijn ook situaties volgens (r6), waarin er ‘veel geblunderd wordt’ en men elkaar onderling niet vertrouwt.

Als het maar past binnen de doelstellingen, dan zullen scholen wel degelijk bereid te investeren in bovenschoolse zaken, denkt (r4).

Ja, zegt ook (r8), scholen zullen bereid zijn te investeren in de lokale gemeenschap, je kunt het alleen niet van ze eisen.

‘Ja, als ze tenminste recht gedaan wordt: hoe kan ik je helpen school, wat heb je daarvoor nodig, welke voorzieningen, want je kunt niet alles zelf. Nee, als een of andere gemeentelijke autoriteit zegt: ik heb het nog eens gecontroleerd, we moeten nog iets kwijt, ik verwacht dat je het doet, centen heb ik ook niet, dat spijt me, maar.. De ene school doet het omdat er afspraken gemaakt kunnen worden en een andere doet het niet omdat ie vindt daar ie daar niet voor is.

Scholen worden bij arrogantie ook onverschillig. Ik ken best heel veel schoolbesturen die bereid zijn en veel leraren die geen nee zullen zeggen, die geen oogkleppen op hebben, die wel degelijk verontrust, betrokken, bezorgd zijn. Maar de achteloosheid waarmee soms verondersteld wordt: dat doe jij er nog maar even bij.' (r8)

'Het is niet ondenkbaar dat scholen zich gaan terugtrekken op hun *core business* en minder extra dingen doen, minder in schooloverstijgende zaken zullen investeren. Gemeenten hebben immers minder geld te besteden en zullen minder de neiging hebben om veel aan de schooloverstijgende zaken te doen. Alleen als er een absolute noodzaak is, als de kinderen anders niet in het gareel te houden zijn, dan is er misschien nog een motivatie om iets te doen.' (r7)

De overheid moet zich volgens (r6) wel goed realiseren dat zij geen zeggenschap meer heeft op de wijze waarop scholen en schoolbesturen de verantwoordelijkheden verdelen en hoe (grote) schoolbesturen zich gedragen kan niet centraal geregeld worden.

5.4 Meer ruimte, meer variatie?

'Deze lijn van autonomie voor de school en deregulering door de Rijksoverheid en reenschap betekent dat minder gedetailleerd geregeld wordt wat er in de scholen gebeurt en waar de Rijksmiddelen aan besteed moeten worden. Daardoor zal er tussen scholen een grotere variëteit ontstaan.

(Koers VO, p. 53)

Scholen verschillen nu ook al sterk, zegt een aantal respondenten. Het is niet nieuw dat scholen variëren, die variëteit is nu al veel groter dan menigeeen denkt, zegt (r10). Gebouwen, leerlingen, de docenten, de setting en ouders: alles kan sterk verschillen en tot verschillen tussen scholen leiden.

'Wat we ons meer moeten realiseren is wat het betekent dat scholen verschillen. Want het betekent dat we meer helderheid moeten creëren over die maatschappelijke kernopdracht, het thema waar we nu over praten. Dat we globale afspraken moeten hebben over waar we op mikken met onze jongeren. Vervolgens is de wijze waarop dat ingevuld wordt, een zaak van de school.' (r10)

Scholen zouden zich evenwel nog meer kunnen profileren tot een bepaald type school, denkt bijvoorbeeld (r6).

'Kijk als je een katholieke school bent of een Montessorischool dan profileer je je al, dan gaan een heleboel dingen automatisch mee. Op de Montessorischool geven de kinderen bij binnenkomst de directeur een hand, dat gaat heel gemakkelijk. Maar openbare scholen of scholen die minder geprofileerd zijn, die kunnen deze kans veel meer aangrijpen, niet langs de weg van religie of wat dan ook, maar gewoon. En dat gaat verder dan: op deze school respecteren we elkaar en scheppen we een veilig klimaat punt.' (r6)

Een aantal respondenten is net als in het Koerscitaal ervan overtuigd dat door de groeiende autonomie ook de variatie tussen scholen zal toenemen. 'Ongetwijfeld' zegt (r4). Ja, zegt ook (r2) er zal door de toenemende autonomie meer variatie tussen scholen ontstaan. Weliswaar is het consumentengedrag van ouders belangrijk, maar (r2) verwacht dat ouders zich niet alleen maar als consument zullen opstellen, maar ook zullen letten op de mate waarin een school zichzelf een maatschappelijke opdracht toekent.

'Op IJburg bijvoorbeeld is het toch voornamelijk de katholieke school die het snelst groeit, die trekt zowat alle kinderen aan. Want, ja, die doet aan theater. Dat spreekt de ouders ook als consument aan van: hé deze school doet net even meer. Nu is theater niet allesdekkend voor de maatschappelijke opdracht, maar daar zit toch wel een gedachte achter, zeker voor het basisonderwijs. Het is prettig als een school daar meer aandacht aan besteedt.' (r2)

Ook de groei van de Iederwijsscholen 'hoe je daar verder ook over denkt', ziet (r2) als een reactie op het soort 'kaalheid' dat ouders van andere scholen veronderstellen.

Maar niet alle respondenten verwachten dat meer autonomie ook direct tot meer variatie tussen scholen zal leiden.

Veel scholen die willen variëren lijken volgens (r3) juist zo sterk op elkaar.

'Dan kiezen ze allemaal voor natuurlijk leren en kiezen ze allemaal weer het concept wat de LPC zit aan te bevelen. Dus hoezo variatie? Maar ik denk dat het gewoon een kwestie is van even wachten, want er gaat wel meer variatie komen, daar ben ik wel van overtuigd ja.' (r3)

De neiging om te experimenteren is bij de grote schoolbesturen meer aanwezig.

'Als je bijvoorbeeld naar OMO of Carmel kijkt die hebben er ook wel lol in om zich te profileren en allemaal dingen te doen die ook succesvol zijn en waar iedereen naar kijkt.' (r3)

Grote schoolbesturen hebben een beter vangnet.

'Dat vind ik ook goed, want als je wilt innoveren en veranderen dan is het goed als je ingebed bent in een wat breder verband, waarin je ook wordt opgevangen als het minder goed gaat.' (r3)

Andere respondenten verwachten eveneens dat de profilering zich met name onder de grote schoolbesturen zal voordoen.

'Autonomie zal met name de grote schoolbesturen goed uitkomen en die zullen zich vooral richten op de kerntaken. Die zullen vooral inspelen op nieuwe onderwijsvormen of een nieuwe didactiek. Grote schoolbesturen kunnen zich meer veroorloven ook qua staf en die mikken echt op onderwijsverbetering, daar wordt op dat terrein dus ook echt grote winst behaald.

Kleine schoolbesturen hebben natuurlijk vaak de kracht van de kleinschaligheid. Alleen weet ik niet of daar die extra taken goed van de grond komen.

Maar OMO en Carmel die zijn met afstandsleren en individuele trajecten veel verder op dat terrein, die leiden hun eigen mensen op, hebben een schoolleider-academie, hebben een eigen CAO, die gaan echt hun eigen gang.' (r7)

5.5 Mogelijke keerzijden aan toenemende autonomie van de school

De meeste ondervraagden zijn voorstander van meer autonomie van de school, hetgeen ook niet vreemd is gezien de functie die deze ondervraagden vervullen. Toch betekent dit niet dat zij geen risico's of schaduwkanten zien aan deze toenemende autonomie. Door meer autonomie neemt de kans op profilering van een school toe. De kans op concurrentie en de eventueel negatieve gevolgen daarvan neemt echter eveneens toe, zo veronderstelt een aantal respondenten.

(r2) verwacht dat er steeds meer strategisch gedrag tussen scholen zal komen.

'Strategisch gedrag naar het toezicht, maar ook strategisch gedrag naar de markt. En dat hoeft niet altijd in de goede richting te gaan. Er zit natuurlijk een heleboel uniformering in strategisch gedrag naar de Inspectie toe, maar ook naar de markt toe, waardoor scholen steeds meer op elkaar gaan lijken. Variëteit is niet iets wat je zomaar spontaan krijgt. Er zit natuurlijk veel windowdressing bij variëteit.' (r2)

Een ander gevaar van meer autonomie is volgens (r2) dat scholen keuzes maken die maatschappelijk gezien minder wenselijk zijn. In dat geval zou de overheid daar toch een verantwoordelijkheid in moeten nemen.

'Het gevaar zit erin, en dat heb je gezien met zwarte en witte scholen en dat zie je nu ook weer met het achterstandenbeleid, dat al snel bij de centrale overheid wordt gezegd: ja, maar dat hebben we nu overgedragen aan de scholen. Dat hoeft niet meteen te betekenen, zoals bij de schooltijden, dat je gaat ingrijpen zo van: dat mag je niet doen. Maar je kunt wel op een andere manier sturen, met symbolen, met discussie. Zo van: ja maar die kant willen we niet dat het op gaat. Dan hoef je niet concreet wetgeving of maatregelen te nemen. In het begin reageerde Van der Hoeven met die segregatie toch zo van: ja dat is aan de scholen. Je kunt best uitspreken dat je het maatschappelijk onwenselijk vindt en ook erkennen dat het moeilijk is om daar iets in te veranderen, maar je hoeft niet direct de verantwoordelijkheid af te schuiven.' (r2)

De andere respondenten zien eveneens een groot risico in de mogelijkheid voor scholen om hun verantwoordelijkheid af te schuiven.

Je moet oppassen voor te grote vrijblijvendheid, zegt (r1), het gaat om meer autonomie en meer vrijheid, maar wel in gebondenheid. Daarom zou je dus duidelijk moeten maken wat precies onder de autonomie van de school verstaan wordt, zegt (r1).

Spanning tussen marktdenken en maatschappelijke opdracht

'Natuurlijk gaan wij ondernemend om met scholen,' zegt (r9).

'Dat is het bestaan van deze organisaties. Als wij dat niet zouden doen, dan zou dat niks worden. [...] We moeten natuurlijk wel kunnen blijven draaien.' (r9)

Juist dat ondernemen kán verkeerd uitpakken, denkt (r2). Grote schoolbesturen uit de stad zoeken bijvoorbeeld de randgemeentes op om daar scholen starten waar ze witte kinderen uit de stad kunnen opvangen.

'Je ziet dat die grote katholieke en protestants-christelijke schoolbesturen gaan ondernemen, maar niet maatschappelijk gaan ondernemen. Ze gaan ondernemen en zien een markt daarbuiten. Omdat hun scholen in west leeglopen, of liever gezegd niet leeglopen maar zwart worden vanwege de witte vlucht naar de randgemeentes. En dan zeggen zij: oké dan gaan wij in die randgemeentes ook scholen starten. [...] Als het echt ondernemen wordt, dan wordt het problematisch.' (r2)

Enige competitie tussen scholen kan goed werken, maar bij een scherpe competitie is er wel een probleem, zegt (r2).

'Een concreet voorbeeld uit Amsterdam: stadsdeel de Binnenstad krijgt nu een op afstand staand openbaar schoolbestuur en dat is te klein voor de lumpsum. De keuze is nu: gaat men uitbreiden langs de Amstel, langs de witte strook naar Zuideramstel, of zoekt men een lijn naar oost en west? Dan krijg je ook zwarte scholen in het pakket. [...] Laatst zei een groenlinkser tegen mij: die zwarte scholen brengen meer geld in het laatje, dan worden we wat rijker. Aan de andere kant, als men kiest voor de scholen langs de Amstel, dan krijg je meer van hetzelfde type en zou men zich mooi kunnen profileren. Dat worden de keuzes van zo'n bestuur. Dat heeft het bijzonder onderwijs natuurlijk ook al jaren: hoe kun je je positioneren in de markt ten opzichte van anderen? Maar als je dan tegelijkertijd een maatschappelijke opdracht hebt, dan wordt dat soms moeilijk. Dat zal ongetwijfeld tot spanningen leiden.' (r2)

Een ander voorbeeld van Amsterdam geeft (r10).

'Ja, Amsterdam nu ook weer hè? Weer een gymnasium erbij. Ondertussen trekt het Amsterdams Lyceum zich wat meer terug op het terrein van het vwo, heeft inmiddels achterelkaar het mavo-onderwijs en de havo afgestoten. Dat heeft gevolgen voor de verhoudingen tussen scholen onderling. Dit is echt een lastig onderwerp. Ik heb gemerkt dat om met elkaar tot afspraken te komen: wie doet wat, wie staat waar, dat is gewoon een lastig thema. Er wordt volwassen met elkaar over gesproken. Maar in de praktijk heb je natuurlijk wel in Nederland met ruim 1200 verschillende vestigingen te maken in het vo. In Amsterdam heb je met zo'n 65 vestigingen van scholen te maken. En wie wat doet is dan ook een kwestie van concurrentie. Alle scholen willen graag die goedlerende leerling met een hoog aspiratieniveau.' (r10)

'Deze concurrentie tussen scholen is niet in het belang van de leerlingen. Soms wel hoor, omdat het scholen kan opdrijven om maar beter te zijn dan de burens. Maar soms zie ik ze ook kiezen voor bepaalde configuraties, waarvan ik denk: dit is helemaal niet zo in het belang van leerlingen.' (r3)

Als scholen creatief gaan ondernemen en een school of dependance zetten op de grens van een gemeente, om daarmee een bepaald type leerling te kunnen trekken en daarmee de concurrentie aangaan met andere scholen, dan moet je het schoolbestuur daar op aanspreken zegt (r8). Maar er moet niet te zwaar aan getild worden, volgens (r8).

‘In de praktijk is dat probleem traceerbaar, dat zijn gevallen, een paar situaties. We vinden altijd wel een dorp waar het niet gaat zoals we zouden willen. Maar voor een microprobleem moet je geen macro-oplossingen willen.’ (r8)

‘En het is iets anders als dat het rijk of de gemeente zegt: jij gaat linksom en jij gaat rechtsom. Dat is omgekeerde bureaucratievorming. Er zijn zwarte scholen die er niet goed voor staan, door gebrek aan goed ondernemerschap. Een goed voorbeeld is Kars Veling, directeur van de openbare, zwarte, Johan de Witt-school in Den Haag. Die doet in een paar televisie-uitzendingen wat iedereen zou moeten doen, zeggen: deze school is de beste! Dit is een normale school en ik wens niet weggezet te worden als een zwarte school. Maak de school zo goed, zwelg niet in je eigen achterstand, ook al heeft een ander gemarchandeerd met z’n eigen voorsprong, want dat is ook zo.’ (r8)

Spanning tussen belangen van de school en ouders en het algemeen belang

Scholen kunnen zich profileren en doen dat ook, zegt (r12). Het is evenwel de vraag of het aanvaardbaar is dat sommige scholen hun maatschappelijke opdracht niet vervullen.

‘In onze huidige wet- en regelgeving is het wel zo dat scholen zich kunnen profileren voor de bollebozen, voor de ouders met geld. Die gaan wij eens netjes afleveren. Dat mag allemaal in onze samenleving. [...] Je kunt ook zeggen: we willen alleen maar ouders die een forse ouderbijdrage betalen, of: in onze school hebben wij zo’n intensieve wisselwerking met ouders en contacten met ouders, dan is het toch wel goed dat u nog eens goed nadenkt of u wel op onze school moet komen. Zo heb je een groot aantal varianten.

Een voorbeeld uit de praktijk: laatst kwam ik een bestuurslid tegen uit de grote stad waar veel drugsproblemen en alcoholproblemen zijn bij jonge kinderen. Dat speelt daar niet alleen op de openbare school maar ook op de pc-school etc. Alle denominaties zouden daar een avond over organiseren. Maar als je iets over alcohol en drugs gaat organiseren op een school, dan doet dat vermoeden dat er misschien een probleem is. En toen haakte het pc en rk af. Nog een subtiele variant: ik heb opvang nodig voor een leerling die niet een beetje lastig is, maar die erg lastig is. Waar plaats ik die opvang? Nou, dat is toch wel handig als die niet in mijn buurt is. Op dat soort hele subtiele gronden wordt het gedaan. Dat is natuurlijk heel zwart-wit, want nogmaals: heel veel doen het niet zo, heel veel pc, katholieke en algemeen bijzondere scholen nemen hun volle verantwoordelijkheid. Maar toch gebeurt dit regelmatig. Dit zijn geen uitzonderingen. En dan doet de vraag zich voor vanuit de overheid – die toch een verantwoordelijkheid heeft voor allen – hoe gaan we daar mee om, sturen we daar nu echt op, kunnen we daarop sturen?’ (r12)

Er zit een spanning tussen het algemeen belang en het belang van de school, erkennen de respondenten. Het belang van scholen ligt er doorgaans niet in om probleemleerlingen op te nemen of te behouden, maar het maatschappelijk belang van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en dat jongeren permanent doelloos

op straat hangen is evident. Het belang van de meeste ouders is evenmin dat risicojongeren op de school van hun kind worden geplaatst.

‘Maar de school is niet alleen maar het doorgeefluik voor een bepaald type ouders. De school moet ook worden aangesproken op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid. En misschien betekent dat wel dat je imago dan aangetaast wordt.’ (r1)

Men zou daar transparant over moeten zijn, zegt (r1).

‘Geweld is ook zo’n voorbeeld, kijk naar de discussie die zich daarover heeft ontwikkeld. Kennelijk als zich iets op school voordoet tussen leerling en docent, moet je niet bij het schoolbestuur zijn. Natuurlijk moet je ervoor zorgen om niet alleen het slachtoffer te worden, zoals het Terracollege. Je moet juist zorgen dat het niet gebeurt, door met elkaar, lokale overheid en alle schoolbesturen, gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen en daar transparant over te zijn. En dus bijvoorbeeld op tijd kunnen zeggen: we hebben een betere afspraak met de politie nodig.’ (r1)

Autonome keuze van schoolbesturen pakt soms negatief uit

Schoolbesturen hebben al wel de verantwoordelijkheid gekregen zonder dat volgens (r1) goed is geregeld hoe de schoolbesturen aangesproken moeten worden op hun verantwoordelijkheid voor het vervullen van hun maatschappelijke opdracht. Meer autonomie betekent: meer beslissen, zegt (r6). Het vraagt veel meer van besturen, ook van grotere schoolbesturen.

‘Waar je vroeger kon verschuilen achter een regelgevende overheid, wat velen ook wel heel goed uitkwam, daar moet je nu zelf die afwegingen maken. Je moet die afwegingen verantwoorden aan de verschillende belanghebbenden: ouders, de medezeggenschapsraad, naar de omgeving, de gemeente. Dat vergt dus visie en ook meer gezamenlijkheid binnen zo’n bestuur. Dus dat vraagt veel meer.’ (r6)

Meer autonomie betekent dat schoolbesturen ook autonoom hun beslissingen kunnen nemen, die niet altijd een gewenst zijn door andere betrokken partijen. Een respondent geeft het voorbeeld van de eigen CAO voor het onderwijs die het OMO-schoolbestuur afsloot voor zijn leraren in het zuiden van het land.

‘Die CAO trok, dat was het verhaal, leraren uit de omgeving van Rotterdam naar de zuidelijke scholen. Terwijl je eigenlijk de beste leraren gunt aan die achterstandsscholen in Rotterdam.

Dat is een voorbeeld waarvan je zegt: dat bevalt me helemaal niet. [...] Je kunt natuurlijk zeggen: nou dat OMO is eigenlijk heel goed bezig: want ze regelen het beste voor hun eigen scholen. Prima, maar wat betekent dat dan voor Rotterdam? Dus dat zijn wel interessante vragen, al is het waarschijnlijk niet uniek voor deze situatie. Was je vroeger op een redelijk goed in de slappe was zittende katholieke school in Apeldoorn, dan misschien niet direct in je salaris, maar wel in je hele leefomgeving er ook niet veel beter aan toe, dan dat je in een of ander afgetrapt vmbo-gebouw in de binnenstad van Den Haag zat?

Die verschillen zijn er natuurlijk altijd al geweest. Maar in het geval met die CAO werd het even heel zichtbaar. Dat je elkaar in de weg kunt zitten.’ (r3)

Schoolbesturen kunnen bovendien keuzes maken zonder andere alternatieven goed te overwegen. In het onderwijsachterstandenbeleid hebben schoolbesturen volgens (r1) bijvoorbeeld teveel de neiging om alles in termen van ‘zorg’ te willen definiëren.

‘Ik word er af en toe helemaal niet goed van en je mist er volgens mij ook de boot mee. Ik ken een voorbeeld in Rotterdam van een school die samenwerking heeft gezocht met een project waarin ze vrijetijdswerk organiseren met allerlei contacten bij kleine bedrijfjes. Die school ervaart dat jongeren die aanvankelijk in allerlei zorgtrajecten zaten, nu veel beter functioneren. Goedkoop, de leerlingen worden op een veel positievere manier benaderd en ze leren er uiteindelijk veel meer van. Dat is een mooi voorbeeld van hoe het ook kan. Vooral in het vmbo zijn het vaak alleen maar zorgtrajecten, ik vind dat heel erg. Er moet gewoon op een heel andere manier worden gedacht.’ (r1)

5.6 Conclusies

Scholen en hun besturen krijgen meer autonomie. In deze paragraaf spraken de deskundigen zich uit over de mogelijke implicaties daarvan voor het vervullen van de maatschappelijke opdracht van de school. Voelen schoolbesturen zich verantwoordelijk voor het grotere geheel, voor hun omgeving? Of zijn ze toch vooral gericht op het belang van hun eigen school of scholen?

Er wordt heel verschillend over gedacht.

Een terrein waarop eerst de gemeente en binnenkort de school meer te zeggen krijgt is de onderwijsachterstandbestrijding en –preventie. Sommigen vinden het een verlies dat de gemeente niet langer de regie zal voeren, anderen zien de bestuurlijke wijziging vooral als winst. En ondanks deze verschuiving zien alle ondervraagden toch een rol weggelegd voor de gemeente. De sturingsmogelijkheden voor gemeenten zijn evenwel zeer beperkt. Wel wordt met name op het bovenschoolse terrein van het jeugdbeleid en de jeugdhulpverlening een rol voor de gemeente gezien.

De deskundigen denken niet dat meer autonomie ook altijd tot meer variatie leidt, zoals de minister beoogt. Veel scholen die nieuwe onderwijsconcepten toepassen gaan veelal op elkaar lijken. Aan de andere kant moet gezegd worden dat de variatie tussen scholen nu ook al groot is.

Het is echter maar de vraag of variatie tussen scholen per definitie iets nastrevenswaardig is. Vanuit een maatschappelijk standpunt bezien pakt meer autonomie voor de school (en daarmee meer mogelijkheden voor variatie) niet altijd even gunstig uit. Scholen kunnen zich meer profileren, een gunstige aanduiding, maar kunnen ook meer gaan concurreren. Meer marktwerking en concurrentie hoeft niet per definitie altijd negatief te zijn, maar gezien de vele voorbeelden die de deskundigen noemen,

pakt het vaak wel verkeerd uit. Het creatief of strategisch ondernemerschap van scholen in vestigingskeuze en selectieve toelating, dat in deze verkenning verschillende keren ter sprake kwam, dient misschien nog wel het belang van (sommige) ouders. Maar van een maatschappelijk verantwoord ondernemerschap is dat geval geen sprake. Het is allemaal ook niet in het belang van de leerlingen, zegt een respondent.

Zulke scholen nemen op dit punt niet hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De respondenten erkennen dit probleem maar verschillen van elkaar in de mate waarin ze hier waarde aan hechten.

De nieuwe sturingsfilosofie van meer autonomie voor de school biedt onvoldoende garantie om schoolbesturen aan te spreken op hun maatschappelijk verantwoordelijkheid. Een controle door de inspectie is te laat, zegt een respondent, dan is er vaak al heel wat gebeurd. Enerzijds is het probleem misschien dat veel schoolbesturen nog niet professioneel genoeg zijn. Anderzijds moet geconstateerd worden dat er schoolbesturen zijn die, hoe professioneel dan ook, wellicht helemaal niet bereid zijn een maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen voor de minder aantrekkelijke aspecten van de maatschappelijke opdracht van de school.

Momenteel vindt er veel verandering plaats bij de schoolbesturen. Die veranderingen werken ook door in de relatie met de schoolleiding of het schoolmanagement. Volgens sommige respondenten is die verhouding vaak gespannen. Volgens anderen valt dat in de praktijk erg mee, tenslotte heeft men dezelfde belangen. De negatieve aanduiding van met name de grote schoolbesturen als nieuwe 'Zoetermeertjes', vindt dan ook weinig weerklank.

Dat er evenwel behoefte is aan een duidelijker structuur waarin uitvoering, besturen en toezicht houden van elkaar worden gescheiden, is onderwerp van hoofdstuk 6 waarin de verantwoording en toezicht centraal staan.

Noot

- 1 Brief aan de leden van de Vast cie. van OCW van de TK van de diverse organisaties voor bestuur en management in het onderwijs, Den Haag, 31 augustus 2004.

6 Verantwoording en toezicht

6.1 Inleiding

‘In de Koersgesprekken is door iedereen erkend dat bij het geven van ruimte en het nemen van verantwoordelijkheid ook verantwoording en controle hoort. Verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarbij wordt breed onderschreven dat het gaat om een meervoudige publieke verantwoording. De school moet aan de ouders en directe omgeving laten zien wat zij heeft gepresteerd en hoe dat zich verhoudt met de gestelde doelen (horizontale verantwoording). De Koersdeelnemers hebben ook aangegeven dat scholen deze horizontale verantwoording meer zouden moeten benutten om van elkaar te leren. Daarnaast wordt het vanzelfsprekend gevonden dat scholen en schoolbesturen – via het inspectietoezicht en (financiële) jaarverslagen – in verticale zin verantwoording afleggen aan de overheid over hoe wordt omgegaan met publieke middelen. Verticale verantwoording levert daarnaast de noodzakelijke gegevens op om op macroniveau de ontwikkelingen binnen de sector te kunnen volgen.

Bij dit alles wordt er vanuit het scholenveld met nadruk op gewezen dat de overheid daarbij moet oppassen niet door te slaan in het stellen van regels en voorschriften. De verantwoording mag niet leiden tot een nieuw keurslijf. Een keurslijf waardoor scholen en schoolbesturen alsnog in hun keuzes een bepaalde richting worden opgedrongen. Dit staat haaks op het streven om scholen juist meer beleidsruimte te geven en werkt bovendien bureaucrativering in de hand.’

(Koers PO, p. 54)

‘Het voortgezet onderwijs speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van jongeren. Elke school ontwikkelt een eigen aanpak om de leerlingen voor te bereiden op hun examens en op een volwaardig burgerschap. De school kan haar maatschappelijke taak alleen vervullen als ze midden in de samenleving staat en hechte banden heeft met haar omgeving. Ik wil scholen niet voorschrijven hoe ze die lokale contacten moeten opbouwen, maar ik spreek scholen er wel op aan dat ze hun maatschappelijke opdracht vervullen. Met de Inspectie van het Onderwijs overleg ik hoe het punt van de brede maatschappelijke opdracht in het toezichtkader kan worden meegenomen.’

(Koers VO, p. 40)

Sinds enkele jaren verschijnen er regelmatig berichten in de media over financiële wantoestanden in het bedrijfsleven en over zelfverrijking van bestuurders van grote

ondernemingen. Twee commissies, genoemd naar hun voorzitter, zagen in dat kader het licht: eerst de Commissie Peters en naderhand de commissie Tabaksblat. De commissies beoogden verbetering te brengen in de situatie en ontwikkelden een soort checklist, een set van aanbevelingen voor *corporate governance*, voor een goed en helder bestuur van beursgenoteerde ondernemingen. Deze gedragscode voor deugdelijk bestuur en toezicht wordt ook wel de code Tabaksblat genoemd. De code Tabaksblat heeft als doel om aandeelhouders meer zeggenschap te geven en het interne toezicht, de kwaliteit van informatie en de informatieverstrekking te verbeteren (Hooge 2005).

In navolging van een gedragscode voor het bedrijfsleven vinden discussies over *corporate governance* ook plaats in de non-profitsector, zoals bij zorginstellingen, woningcorporaties en het onderwijs. In dat laatste geval wordt ook wel van *educational governance* gesproken.

De discussie gaat over het scheiden van de taken en verantwoordelijkheden van het schoolbestuur en het interne toezicht en over de professionalisering van deze functies. Reflectie op bestuur en intern toezicht lijkt ook in het onderwijs aan belang te winnen, zeker nu door een aantal bestuurlijke wijzigingen en meer autonomie voor de school, de rol van schoolbesturen steeds belangrijker wordt. Het zijn echter niet alleen grote processen als schaalvergroting, deregulering, professionalisering en een nieuwe bekostigingssystematiek – bijvoorbeeld de lumpsumfinanciering in primair onderwijs – die andere vormen van bestuur, verantwoording en toezicht vereisen. In het hoger onderwijs was er de laatste jaren sprake van enkele frauduleuze zaken waardoor een discussie over goed bestuur en toezicht, actueel en noodzakelijk werd.

In dit hoofdstuk staan de opvattingen van de ondervraagde deskundigen over van goed bestuur, toezicht en verantwoording centraal. Centraal thema daarbij is uiteraard de maatschappelijke opdracht van de school. De minister is van mening dat scholen zich op dit punt niet alleen hebben te verstaan tot hun omgeving maar dat de inspectie eveneens erop zou moeten toezien dat scholen hun maatschappelijke opdracht vervullen. Uit de Koersdocumenten wordt niet duidelijk hoe dat toezicht van de inspectie er dan precies zal uitzien, wel dat het toezicht op de maatschappelijke opdracht wellicht binnenkort al zou moeten plaatsvinden.¹

In paragraaf 6.2 wordt eerst kort ingegaan op de meer algemene discussie over *educational governance* zoals die binnen de schoolbesturenorganisaties wordt gevoerd en op het standpunt van de Onderwijsraad. Het vormt de achtergrond voor de discussie die hier centraal staat namelijk: of en hoe autonome scholen zich moeten verantwoorden over de maatschappelijke opdracht van de school.

Spelen *governance*-vraagstukken volgens de deskundigen in dit onderzoek momenteel een belangrijke rol zoals het scala rapporten, artikelen en congressen doet suggereren en is er ook inderdaad draagvlak voor zo'n gedragscode in het onderwijsveld (§ 6.3)? Is er een rol weggelegd voor de inspectie van het onderwijs zoals de minister in Koers VO voorstelt, of kan de verticale verantwoording volgens de deskundigen in

het geval van de maatschappelijke opdracht van de school achterwege blijven (§ 6.4)?
Hoe zou die verantwoording in het onderwijs over de maatschappelijke opdracht er dan wel uit kunnen, of moeten zien (§ 6.5)?
Het hoofdstuk sluit af met conclusies (in § 6.6).

6.2 Ontwikkelingen en formele standpunten in de discussie over goed onderwijsbestuur

‘Een adequaat systeem kenmerkt zich door een scheiding tussen bestuur, management en toezicht op dat bestuur en management. Een professioneel bestuur onderscheidt bestuur van dagelijkse leiding. Het bestuur bestuurt en draagt de dagelijkse leiding op aan het management. Het bestuur bepaalt de doelstelling en strategie van de organisatie, toetst het beleid en de kwaliteit van de organisatie aan de doelstellingen, is belast met het werkgeverschap, neemt verantwoording af en legt tegenover derden verantwoording af. Het management maakt binnen haar organisatie transparant hoe de beschikbare mensen en middelen worden ingezet om de doelen te realiseren en maakt helder welke resultaten geboekt zijn. Het gaat hier om een proces van interne, horizontale verantwoording. Ik ga geen extra wet- en regelgeving entameren ter versterking van de verantwoording’.

‘Met de georganiseerde sector wordt een gedragscode opgesteld over goed bestuur, mogelijkheden voor intern toezicht, duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen bestuur, management en toezicht hierop binnen de school, in- en externe verantwoording.’

(Koers vo, p. 55-57)

Recent heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht om de functies van bestuur en intern toezicht in het onderwijs te scheiden. Volgens de Onderwijsraad is de inzet van de governance-discussie de vraag welke spelregels en omgangsvormen de beste garantie op degelijk bestuur van het onderwijs opleveren (Onderwijsraad 2005: 14). Met het wijzigen van het interne toezicht kan de vraag gesteld worden of ook het externe toezicht en de externe verantwoording anders kunnen. Regelmatig wordt de term meervoudige publieke verantwoording genoemd, waarmee de niet-hiërarchische verantwoording wordt bedoeld die een schoolbestuur kan afleggen aan ‘de omgeving’ van de school. Deze horizontale verantwoording wordt gezien als een aanvulling of gedeeltelijke vervanging van de verticale verantwoording, de verantwoording die scholen verschuldigd zijn (via de inspectie van het onderwijs) aan de overheid. De Raad is van mening dat horizontale verantwoording nooit in de plaats van verticale verantwoording kan komen en pleit naast een heldere bestuursstructuur, voor een goed evenwicht tussen deze verticale en horizontale verantwoording. Een doel van horizontale verantwoording is om het maatschappelijke draagvlak van de onderwijsinstelling te verbreden. Het is primair een taak van de school zelf

om verantwoording af te leggen over missie, doelen en resultaten aan de omgeving van de school. Deze maatschappelijke verantwoording zou volgens de Raad als een zorgplicht voor scholen wettelijk verankerd kunnen worden, daarmee aansluitend bij de Koersen PO en VO en bij de landelijke code voor goed bestuur die voor het primair onderwijs is ontwikkeld.²

Lumpsum en een landelijke code goed bestuur primair onderwijs

Een herijking van het bestuur van scholen in het primair onderwijs wordt mede noodzakelijk geacht door de invoering van lumpsumfinanciering. Op verzoek van de minister heeft de Stuurgroep Invoering Lumpsumfinanciering daarom een landelijke code voor goed bestuur opgesteld. De volledige tekst van deze conceptcode staat in bijlage c. De code omvat een aantal (28) principes voor goed bestuur; algemene regels en regels die te maken hebben met transparantie, verantwoording en motivering; onafhankelijkheid; vertrouwen; integriteit en gelijke behandeling; en uiteraard financiële deugdelijkheid. Deze conceptcode of 'Principes voor goed bestuur van het primair onderwijs' wordt nog breed bediscussieerd in de achterban van de drie grote bestuursorganisaties die alle deel uitmaakten van de Stuurgroep: de VOS/ABB, de bonden KBO en KBVO en de Besturenraad. Het is de bedoeling dat scholen en hun schoolbesturen samen de principes verder uitwerken tot een bij hun organisatie passende gedragscode. De conceptcode wordt verspreid onder de leden met het devies: 'pas toe of leg uit'. Men mag dus afwijken van de code als men maar beargumenteert waarom men daarvan afwijkt.

In deze landelijke conceptcode voor goed bestuur wordt de maatschappelijke opdracht van de school en het zich daarover verantwoorden niet expliciet genoemd. Wel luidt een van de principes dat het bestuur samen met de scholen de visie en doelen bepaalt van het onderwijs dat op hun scholen gegeven wordt en ook de wijze om vast te kunnen stellen in welke mate deze doelen bereikt zijn. Verder staat onder de algemene principes vermeld dat het bestuur verantwoording aflegt over zijn functioneren aan zijn belanghebbenden en ook periodiek vastlegt, wie die belanghebbenden zijn. Dat scholen zich moeten verantwoorden over hun maatschappelijke opdracht aan hun omgeving blijft in de code impliciet.

Nadruk ligt in de code op de scheiding van bestuurstaken en verantwoordelijkheden en intern toezichthoudende taken. Aangezien de diversiteit in typen besturen in het primair onderwijs bijzonder groot is, is niet elk genoemd principe ook even goed toepasbaar voor de verschillende bestuursvormen. In het funderend onderwijs is bijvoorbeeld, anders dan in het hoger onderwijs en beroepsonderwijs, de formele scheiding van bestuur en toezicht nog geen gemeengoed (in het voortgezet onderwijs heeft 3% een raad van toezicht (RvT), terwijl dit percentage in het primair onderwijs nog lager ligt (Hooge 2004). Deze gewenste scheiding tussen bestuur en intern toezicht op het bestuurlijk handelen is voor een klein eenpitterbestuur lastiger te organiseren dan voor een groot bestuur met verschillende scholen. Het in het hoger onderwijs en de bve-sector fungerende model met een raad van toezicht is overigens

zeker niet altijd een logische keuze voor het funderend onderwijs. Een heldere scheiding van bestuurstaken en intern toezicht hoeft niet te betekenen dat ook aparte organen deze taken verrichten (Hooge 2004).

De code moet verder worden ingevuld door de schoolbesturen en schoolmanagers

De verschillende bestuursorganisaties bediscussiëren de landelijke conceptcode met hun leden en roepen hen op om aan de code een eigen invulling te geven die past bij hun bestuursvorm en organisatie. In de onder de achterban verspreide conceptcodes wordt de maatschappelijke taak en verantwoordelijkheid van de school wel benoemd, terwijl deze in de landelijke meer algemene code onvermeld blijft. Zo wordt in de aangepaste conceptcode *Goed Bestuur* van de VOS/ABB heel expliciet een bredere maatschappelijke taakstelling verwoord. Er valt te lezen:

‘Het bestuur is belast met het besturen van de school. Bij de vervulling van deze taak richt het bestuur zich naar het belang van de school en het belang van de samenleving. Het bestuur stelt de missie van de school vast. Vervolgens stelt het bestuur de concrete doelstellingen van de school vast. Het bestuur legt naar de direct belanghebbenden en de samenleving verantwoording af over de mate, waarin de vastgestelde missie en doelstellingen worden gehaald.’ (VOS/ABB)

Verderop worden in de code de kenmerken van de identiteit van het onderwijs besproken en ook daarbij wordt gesteld dat naast levensbeschouwelijke en onderwijskundige elementen ook ‘maatschappelijke elementen’ daar deel van uit kunnen maken. In de uitwerking van deze identiteitsuitgangspunten staat tenslotte expliciet vermeld dat in het profiel van elke school aandacht moet worden besteed aan ‘het afleggen van verantwoording aan de samenleving.’

De achterban van de VOS/ABB is van mening dat in de landelijke conceptcode het accent aanvankelijk te eenzijdig op financieel toezicht lag. Dit zou breder moeten zijn en bijvoorbeeld ook het behalen van de doelstellingen en de kwaliteit van de organisatie moeten betreffen. Over een definitieve code wordt door de leden van de VOS/ABB nog verder gediscussieerd. Zo verschillen de meningen of de code heel concrete normatieve bepalingen moet bevatten of een aantal richtinggevende principes. Het openbaar onderwijs, waar nog lang niet alle besturen verzelfstandigd zijn, vereist een eigen invulling van de code. De leden van de VOS/ABB lijken geen behoefte te hebben om voor scholen met een verzelfstandigd bestuur de relatie met de gemeente in de code vast te leggen.³

Bij de Bond KBO wordt de code voor goed bestuur momenteel eveneens ‘vanuit een participatieve bestuursfilosofie’ voor de besturen in het katholiek basisonderwijs uitgewerkt. De Bond zegt haar leden dienstverlening toe op de terreinen van ‘good educational governance’, de maatschappelijke en spirituele opdracht van het katholieke onderwijs en de bijdrage van de katholieke schoolbesturen aan de borging van het publieke belang (Bond KBO, 2004: 5).’ Hoewel de discussie nog gevoerd wordt kunnen ideeën over goed bestuur en toezicht ook worden teruggevonden in een aantal brochures waarin de bond zijn visie op het onderwijs uiteenzet. Schoolbestu-

ren hebben ook in de visie van de Bond KBO een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Men spreekt van *Communities of Practice* (Bond KBO 2005).

‘De school is in de samenleving geworteld zodat zij in staat is een antwoord te geven op de verwachtingen van belanghebbenden in de omgeving van de school, ook om verantwoording af te leggen over de kwaliteit (waar identiteit deel van uitmaakt); belanghebbenden zijn ouders en leerlingen, maar ook andere onderwijsinstellingen, andere jeugdvoorzieningen, de gemeente, groepen binnen de gemeenschap (Bond KBO, 2004: 4).’

De Besturenraad, de organisatie van het christelijk onderwijs entameert eveneens een discussie onder de leden over goed bestuur. In opdracht van de Besturenraad heeft in 2003 de commissie Corporate en Internal Governance – de commissie Strikwerda – een rapport over goed onderwijsbestuur geschreven. Het rapport behandelt de verschillende organisatievormen en schetst zowel de mogelijkheden van de verschillende bestuursvormen voor het bijzonder onderwijs als de valkuilen daarbij. Het rapport belicht met voorbeelden de verantwoordelijkheden en taakverdeling van bestuurders, toezichthouders en schoolmanagers of schoolleiders. Recent verscheen bij de Besturenraad een handleiding *Educational Governance* (2005).

In aanvulling op de landelijke code goed bestuur verspreidde de Besturenraad een voorstel onder de leden in de vorm van ‘tien geboden’ voor goed bestuur en goed toezicht in het primair en voortgezet onderwijs. Deze basisprincipes of geboden zijn te beschouwen als een gedragscode. De gedragscode moet het schoolbestuur (en zijn raad van toezicht) in staat stellen om zich niet alleen aan ouders en intern in de organisatie te verantwoorden maar, zo valt er te lezen, ook naar de maatschappelijke omgeving. Klifman, adviseur bij de Besturenraad, stelt eveneens dat het goed zou zijn als de discussie over *educational governance* gepaard gaat met een heroriëntatie van het schoolbestuur en de schoolleiding of -management op de maatschappelijke functie van het onderwijs.

‘Uitzonderingen daargelaten, laten veel besturen na om hun rol als vertegenwoordiger uit en namens de samenleving om te zetten in een bepaald bestuurlijk gedrag dat is te omschrijven als ‘brenger van buiten naar binnen’ om daarmee de betekenis van de onderwijsvoorzieningen voor de lokale of regionale maatschappelijke omgeving te verankeren’ (Klifman, 2004:7).

Code voortgezet onderwijs is in de maak

Momenteel is er voor het voortgezet onderwijs nog niet zo’n code als voor het primair onderwijs, hoewel die code waarschijnlijk eveneens goed toepasbaar is in het voortgezet onderwijs. Recent kwam al wel op het onderdeel ‘schoolkosten’ zo’n gedragscode tot stand. Deze code is opgesteld door de organisaties voor bestuur en management, schoolmanagers en ouderorganisaties gezamenlijk. De code is niet dwingend maar wil binnen de scholen een discussie losmaken over de hoogte van het niet-wettelijke lesgeld, de extra kosten waarvoor ouders zien geplaatst zien als zij hun kind op de betreffende school aanmelden. Er worden in de code drie soorten schoolkosten onderscheiden: schoolboeken en ander lesmateriaal, overige school-

kosten en de vrijwillige ouderbijdrage. De schoolbesturen, schoolleiders en ouders maken tenminste op dit onderdeel duidelijk wat zij onder goed bestuur verstaan (Gedragscode Schoolkosten VO 2005).

Uiterlijk in 2006 verwacht de minister dat ook de sector voortgezet onderwijs een gedragscode voor goed bestuur heeft opgesteld.

6.3 Draagvlak voor een nieuwe verantwoordingstructuur

Er wordt kortom veel gesproken en geschreven over de thema's goed bestuur en horizontale of meervoudige publieke verantwoording, maar speelt deze kwestie volgens de deskundigen nu ook overal in het onderwijsveld? Het blijkt zeker geen gemeengoed.

'Op dit moment gebeurt het niet, het is een zwak punt', zegt (r4).

'Je ziet een tendens', zegt (r5).

In het openbaar onderwijs speelt bijvoorbeeld de kwestie dat scholen zich nu ondanks de verzelfstandiging die heeft plaatsgevonden, moeten verhouden tot de gemeente. De gemeente maakt immers ook deel uit van de 'omgeving van de school'. Maar in de praktijk blijkt dat noch de gemeente noch de stichtingen of bestuurscommissies daar veel behoefte aan hebben.

Scholen zijn weinig bereid om een vorm van horizontale verantwoording ter hand te nemen, zeggen de respondenten.

Er zullen scholen zijn, denkt (r12) die 'er wel wat mee willen', maar lang niet alle scholen zijn zo ver.

'Je hebt nu eenmaal voorhoeders en achterblijvers'. (r12)

'Het zal op veel weerstand stuiten bij de schoolbesturen, zoals bij iedere institutie dat aanvankelijk het geval zal zijn. Je moet ook beginnen met een paar pilots. Er zijn altijd schoolbesturen die willen scoren en die moet je uitnodigen. Die moet je ook inhuren om het te gaan vertellen bij anderen.' (r4)

Juist vanwege die voorbeeldfunctie van sommige besturen is (r8) kritisch over de opbrengsten van deze governance-discussie.

'Ruimte voor het primaire proces, dat is wat ik hoop dat dat codegeleuter oplevert: betrek de maatschappelijke omgeving, doe de goede dingen goed.

En niet van: kijk eens hoe goed ik ben.' (r8)

Scholen pakken dit zeker niet enthousiast op, denkt (r9).

'Het voelt vaak als wéér een verantwoording. Maar er is een groot onderscheid tussen het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Het primair onderwijs is daar heel open in, het voortgezet onderwijs is afhoudend, is sowieso al meer naar binnengekeerd. Die kiezen dan vaak voor een heel lichte vorm van verantwoording: een resonansgroep van ouders.' (r9)

'Het uitwerken van de *voice*-gedachte, meer luisteren naar wat ouders zeggen, is heel moeilijk voor scholen. Dat merk ik bij scholen die aan zelfevaluatie doen en collegiale visitatie. Ze houden allemaal een ouderenquête maar er is flink wat discussie over hoe ver de stem van ouders moet gaan. Dat gaat echt niet ver, daar zijn scholen absoluut niet toe geneigd.' (r2)

‘Er is nog niet zo’n breed gedragen steun daarvoor momenteel’, zegt ook (r11). ‘In het veld weten mensen soms niet waar ze aan moeten denken bij horizontale verantwoording. Men is een beetje huiverig dat ouders het zouden moeten bepalen. Maar er zijn goede voorbeelden van scholen die de discussie aanwilt. Als je het als een gevaar ziet voor je werkwijze, dan doe je dat natuurlijk niet. Maar als je het ziet als een verrijking voor je werkwijze dan wel. Vaak gaat het bij ouders overigens om heel basale zaken zoals schone toiletten.’ (r11)

Het is eerder een kwestie van niet willen dan er niet toe in staat zijn, denkt (r6).

‘Ik denk wel dat scholen ertoe in staat zijn, maar ik hoop dat ze de gevoelde noodzaak ervaren op dit moment. Ik heb twijfels of scholen beseffen dat dit nu belangrijk is. Twijfel of er niet teveel achterover wordt geleund, of dat zo’n verantwoordingsfunctie alleen als iets technisch wordt beschouwd. Ik denk ook wel eens dat in het onderwijs wordt onderschat dat ouders en leerlingen en belanghebbenden, echt heel geïrriteerd zijn dat ze soms geen informatie hebben en dat de communicatie niet altijd goed is.’ (r6)

Voor (r3) is het duidelijk dat de horizontale verantwoording niet een eenrichtingsverkeer moet worden. Ouders zouden zich bijvoorbeeld ook veel actiever kunnen opstellen op dit punt en zelf om informatie vragen.

‘Een schoolbestuur moet heel duidelijk, ik noem dat ‘actief openbaar’, aangeven wat de mogelijkheden voor ouders zijn en ouders moeten dat dan ook doen. Want ouders lopen soms te jammeren op het schoolplein en dan denk ik: nou ga dan in de MR en ga naar het hoofd van de school en ga naar het schoolbestuur en doe dat dan ook. Dus wel van twee kanten.’ (r3)

Scholen beraden zich momenteel op hun interne en externe verantwoordingssysteem
Op dit moment is er in bestuurlijk opzicht veel in beweging in het onderwijs. Gezien de taken die de schoolbesturen de komende tijd te vervullen krijgen, zou het volgens (r1) goed zijn als er een duidelijker onderscheid wordt aangebracht tussen besturen en management. Daar ligt volgens (r1) ook een taak voor de besturenorganisaties. In het verleden is er volgens (r1) in het onderwijs een hele ‘tussenlaag’ ontstaan van mensen die soms bovenschools manager zijn en soms gedelegeerd bestuurder.

‘Die middenlaag van onderwijspasja’s wil voor een deel van alles met het onderwijs en zet ook weer allemaal idealen neer, maar weet het helemaal niet te verbinden met de heren bestuur. En aan de andere kant bestaat die middenlaag uit mensen die heel erg op beheer zijn ingericht en die er helemaal geen kaas van hebben gegeten dat onderwijs ook nog ergens over gaat. Die twee groepen zie je met elkaar strijden en dat zal er over een jaar of vijf wel toe leiden dat die scherper uit elkaar gehaald worden.’ (r1)

‘Die tussenlaag in het onderwijs wordt steeds machtiger’, zegt ook (r4).

‘Daarbij komt: deze mensen denken vaak niet vanuit de geschiedenis, van waarom zijn al die scholen opgericht. Ze denken vanuit rationalistische tools: hoe kan ik dit, hoe kan ik dat en hoe kan ik de macht organiseren, heel economisch. En die raden van toezicht blijven buiten schot. Daarom vind ik

het zo belangrijk dat ook de bevoegdheden van de raad van toezicht worden omschreven.’ (r4)

In het voortgezet onderwijs wordt er momenteel naar branchevorming gestreefd, los van alle zuilen en hun vertegenwoordigende besturenorganisaties. Verder streeft men in het voorgezet onderwijs naar een structuur met een raad van toezicht.

‘Dat betekent dat je schoolbestuurders hebt, professionele bestuurders die worden betaald, zij besturen bijvoorbeeld tien of vijftien scholen, het zijn grote schoolbesturen. Daaronder heb je vaak een structuur van bovenschoolse of schoolse managers, directies, rectoren, weet ik veel hoe je ze noemen wilt. Je ziet vaak dat het vroegere bestuur in een raad van toezicht is gaan zitten. Dat zijn de interne toezichthouders. Dat kun je formaliseren met een raad van toezicht model, dat kan bij een stichting en dat kan bij een vereniging.

In het openbaar onderwijs is dat een beetje anders want die zijn vaak wel verzelfstandigd, die ontwikkeling zet zich door. Daar ligt een interessante vraag, omdat je wel duidelijk hebt wie de bestuurders zijn, in een stichting of wat ook, maar hoe geef je intern toezicht in het openbaar onderwijs? Is dat bijvoorbeeld nog het college van B&W? Is dat de Raad? Dat is wat mij betreft nog een onopgeloste vraag.’ (r6)

De twee lagen die de Onderwijsraad (2005) in dit verband adviseert vinden sommige respondenten wat beperkt.

‘Persoonlijk vind ik het advies van de Onderwijsraad wel heel erg voorzichtig. Je mag best als streefrichting voor het voortgezet onderwijs heel helder noteren dat we straks met drie lagen te maken hebben: een raad van toezicht, een bestuur en een directie, ook voor het voortgezet onderwijs. Daar is niets mis mee, maar dat staat niet in het advies van de onderwijsraad. Daar staat dat eigenlijk twee lagen voorlopig wel voldoende is en dan denk ik: kom op zeg! Die ontwikkeling van drie lagen is momenteel gaande. Je moet het alleen niet opleggen. Het proces wordt vanuit heel verschillende startposities ingegaan. Er zijn nog steeds heel kleine schooltjes met 450 leerlingen en een bestuur. Aan de andere kant heb je grote scholen die onder de hoede van nog grotere schoolbesturen vallen: Carmel, OMO. Daar zijn ze aan het nadenken. Bij Carmel is het dan: we moeten eigenlijk naar een situatie waarbij het college van bestuur (CvB), het college van toezicht wordt en onze scholen moeten in bestuurlijke zin ook verzelfstandigen. Dat zijn zulke verschillen. Dus niet voorschrijven, ook niet in welk marstempo dat moet gebeuren.’ (r10)

Niet voorschrijven zegt ook (r7). Het is weliswaar goed als er binnen het bestuur een zekere gelaagdheid is.

‘Daar komt het advies van Onderwijsraad een beetje op neer, maar om dat nou wettelijk voor te schrijven lijkt mij overbodig. Als je kijkt naar de fraudes in het onderwijs dan vinden die plaats in die sectoren waar je al zo’n tweedeling hebt: namelijk een college van bestuur en een raad van toezicht (RvT). En in het basis

en voortgezet onderwijs: geen fraude, niets. Dus wat zijn de financiële risico's die tot nu toe genomen zijn? Ja, die zitten toch in die zogenaamd professionele besturen. Waarom willen ze een CvB zijn? Nou: vanwege schaal 16, 17 en 18. Dat toezicht op schoolbesturen of ze het goed doen, financieel, etc., je kunt die ethos en normativiteit toch niet afdwingen. Ik heb een grote aarzeling om dingen op papier te zetten.' (r7)

De eenpitters zijn vaak besturen op afstand, besturen die op hoofdlijnen sturen.

'Dat eenpitterbestuur zet allerlei beleidslijnen uit, ideeën, er is een soort collegiale relatie met het dagelijks management, waarbij een heleboel gedelegeerd is naar het management. Er wordt wel gewaarschuwd als je alleen op hoofdlijnen bestuurt: want je bent als bestuur wel aansprakelijk.' (r6)

Ook in het primair onderwijs, waar nog veel eenpitterbesturen zijn, vindt er een herijking van het bestuur van de school plaats, nu dat scholen meer autonomie krijgen.

'Het primair onderwijs is een heel ander verhaal, daar is nog meer variatie, daar zijn nauwelijks raden van toezicht. Die beginnen er nu wel een beetje te komen, maar die zitten nog heel dicht bij hun besturenorganisaties. In het primair onderwijs is wel volop een discussie over professionalisering van bestuurders gaande. [...] Ik denk dat het niet zo verstandig is om zomaar dat RvT-model te gaan toepassen, zeker niet bij die gevarieerde organisaties van primair onderwijs omdat je een enorme toestand boven zo'n school krijgt, een soort waterhoofd bovenop de organisatie.' (r6)

Het belang van een goed intern toezicht is volgens (r6) evident. Dat interne toezicht moet er in de school zijn en bij het bestuur.

'Want als je je interne toezicht goed op orde hebt, dan kun je je ook toetsbaar opstellen naar de overheid, dan krijgt die ook meer vertrouwen in de organisatie en dan kan je externe toezicht versoberd worden. Dat is het idee.' (r6)

6.4 Is er nog een rol weggelegd voor de inspectie?

Anders dan de aanduidingen 'horizontaal' en 'verticaal' doen vermoeden staan de beide varianten van verantwoording niet haaks op elkaar. De respondenten vinden dat de ene vorm de andere aanvult en deels zelfs ook vervangt: naarmate de horizontale verantwoording beter geregeld is kan de verticale verantwoording minder worden. De respondenten voelen wel voor zo'n verschuiving in accent van verticaal naar horizontaal.

Zou die verschuiving tevens betekenen dat scholen zich niet aan de overheid hoeven te verantwoorden over het vervullen van hun maatschappelijke opdracht? Een respondent (r11) twijfelt.

'Als de inspectie vraagt naar de doelstellingen van de school dan vind ik dat verder prima. Maar inspecteren of scholen aan hun maatschappelijke opdracht voldoen... Ik weet het niet. Als dat gebeurt dan gaat er meteen een sturende

werking van uit, dat zie je bij al die rapporten van de inspectie. En dat staat haaks op de autonomie van de school.’ (r11)

Er zijn meer respondenten die van mening zijn dat de autonomie van de school in het geding komt als de inspectie zich met deze zaken zou gaan bemoeien.

De meeste respondenten vinden de inspectie niet de aangewezen partij om scholen aan hun maatschappelijke opdracht te herinneren of hen erop te controleren.

‘Hoe zou de inspectie daar het gesprek over kunnen voeren? Een maatschappelijke opdracht heeft altijd een lokaal en regionaal karakter, daarom moet je het er met lokale partners over hebben. Het is altijd de kunst om een goede balans tussen horizontale en verticale verantwoording te vinden. Het rijk heeft teveel de neiging om dat verticaal te willen, maar je zou veel vaker dat horizontaal moeten doen en de maatschappelijke opdracht van de school is nu net iets voor de horizontale verantwoording. Kijk, in grote lijnen is het wel een landelijke discussie, maar zodra je het gaat hebben over de uitwerking dan heb je het over lokale zaken. Dan moet je dat met de wethouder, misschien ook andere partijen bespreken en met collega-scholen, maar niet met de inspectie.’ (r10)

Ook (r6) vindt het ‘geen goed idee’ om de inspectie met de meervoudige publieke verantwoording te gaan belasten.

‘Ten eerste raken scholen in een soort vreselijke reflex dat ze dus bijna voor de inspectie werken. Het toezichtkader is heel goed omdat het objectiverend is, maar aan de andere kant maakt het wel dat scholen gaan “teaching for the test”. Scholen worden ook allemaal een beetje hetzelfde, want ze moeten daaraan voldoen. Ik denk dat de inspectie haar toezicht moet versoberen en een soort metatoezicht moet gaan ontwikkelen, proportioneel toezicht heet dat. Scholen denken wel: hoe geef ik die horizontale verantwoording handen en voeten, hoe krijg ik dat voor elkaar. Scholen willen natuurlijk handreikingen en noem maar op. Ik denk dat daar veel eerder een rol ligt voor ofwel een soort brancheorganisatie, of de besturenorganisaties en de schoolleiderorganisaties zelf, dus het veld zelf. Het veld zal nu echt zelf actief moeten worden, anders hangt het zwaard van Damocles van de inspectie er gewoon boven. Ze moeten het zelf doen, de overheid kan het niet regelen.’ (r6)

De overheid moet volgens (r6) beseffen dat ze met het geven van meer autonomie aan de scholen niet die brede publieke verantwoording van scholen kan eisen. Hoe scholen daar gehoor aangeven, is nu aan de school zelf.

‘Als een schoolbestuur de school vrij centralistisch aanstuurt dan stel ik me voor dat ook het schoolbestuur verantwoordelijk is voor de brede publieke verantwoording. Als je een decentrale aanpak hebt, met flink wat autonomie voor de scholen dan ligt het ook meer voor de hand dat zoiets bij de scholen zelf ligt. Het is dus typisch iets wat binnen die constellatie van het schoolbestuur gezocht moet worden. [...] Je kunt het dus niet centraal regelen. Er moet heel veel van onder op gebeuren en dan heb je goede krachten nodig en veel tegenkracht binnen de constellatie van schoolbestuur en schoolleiding. En of die

constellatie een goede is, dáár zou de inspectie in metatermen naar kunnen kijken.'

'Een zeker toezicht' op de maatschappelijke opdracht van de school vindt (r11) niet problematisch.

'De inspectie zou misschien overstijgend een aantal formele criteria, accountantsystematiek daarvoor kunnen hanteren.' (r11)

Toch twijfelen veel ondervraagden er sterk aan of de inspectie moet toezien op de maatschappelijke opdracht van scholen. Conformisme maar ook bureaucratisering liggen op de loer, volgens sommigen.

'Hoe werkt de inspectie tegenwoordig, ook als het om zorgleerlingen gaat? "Laat nu maar eens al die dossiers met die zorgplannen zien." Als ze komen moet je uitgebreide formulieren invullen. [...] De inspectie kan er wel naar vragen en erop toezien, maar waarom moet dat meteen weer in een formuliertje? [...] Dat vinden mensen niet prettig, zeker professionals niet. Teveel is de verantwoordingscyclus in een plancyclus veranderd.' (r2)

Een andere respondent (r7) spreekt in dit verband van 'verantwoordingsheroïek'. Enerzijds vindt (r7) wel dat scholen zich moeten verantwoorden want het gaat om 'serieuze zaken'. Anderzijds komt het volgens (r7) 'vaak neer op het produceren van heel veel papier.'

Er zijn meer kritische geluiden over de rol van de inspectie op dit moment en de mogelijke rol in het toezicht op de maatschappelijke opdracht van de school.

'In het basisonderwijs, het primair onderwijs, komen we een vrij onbevangen inspectie tegen.

Die daar ook wat van durft te vinden. Bij het voortgezet onderwijs zijn ze te schijterig om hun mond open te doen. Zo bang dat het bevoegd gezag tegen de schenen wordt geschopt. In het voortgezet onderwijs zie je een heel hoge mate van terughoudendheid. Daar regeert toch vaak meer de angst.

Maar laat de rol van de inspectie dan wel door de juiste motieven worden ingevuld. Nu zie je een tendens waarbij de inspectie alleen maar komt meten.

En meten is weten, afrekencultuur en dergelijke.' (r9)

Het is maar de vraag of het tot de taak van de inspectie behoort zegt (r12) en 'of ze daar de capaciteit voor hebben'.

'De grondgedachte vind ik niet slecht, maar het zou het sluitstuk moeten zijn van meer visie en een doordachte benadering. Maar daar is bij deze minister geen beginnen aan vrees ik.' (r12)

Respondent (r8) vindt het een 'klassieke oplossing' van de minister om de rol van de inspectie daarmee uit te breiden.

'De rol van inspectie is beperkt. Die rapporten van de inspectie zijn beperkt. Je wil weten wat de ouders vinden, of er ziekteverzuim is onder leraren, etc. Veel interessanter is de omgeving van de school erbij te betrekken en dan heel uitgebreid.' (r8)

'Nee', zegt (r5), 'ik ben daar eigenlijk heel simpel in. Wat aan de voorkant niet wordt gedefinieerd kan aan de achterkant niet gecontroleerd worden.'

De minister bekijkt het ook anders hoor, dat weet ik. Uitval en de rol van ouders, daar wordt ook naar gekeken. Maar ze bekijkt het heel erg vanuit het handelen en niet vanuit de inhoud. Dat kan ze ook niet. Wij vinden het nu in dit gesprek ook al moeilijk om te zeggen wat wel en niet tot de maatschappelijke opdracht van de school behoort.’ (r5)

De inspectie zou volgens (r4) wel een rol hierin kunnen vervullen, maar dan zou ‘de inspectie zich niet moeten uitspreken in de zin van: dit is goed en dit is fout.’ Volgens (r4) komt de inspectie dan in ‘een politieke discussie’ en dat moet vermeden worden. Er is kortom twijfel over wat de inspectie vermog op dit terrein van de maatschappelijke opdracht van de school.

6.5 Hoe moeten scholen en hun besturen zich verantwoorden over hun maatschappelijke opdracht?

De ondervraagden vinden het zonder uitzondering belangrijk dat scholen zich verantwoorden over hun maatschappelijke opdracht. Dat zijn scholen verschuldigd aan de samenleving.

‘Ik vind dat het bredere maatschappelijke belang, breder is dan het belang van de ouders of de school. Er zijn er die zeggen: een school is eigenlijk een gemeenschap die van de ouders is. Nou vind ik ouders belangrijke actoren, maar zij zijn niet de enigen. Dat is onze samenleving. Waar gemeenschaps-geld naar toe gaat daar moet ook verantwoording over worden afgelegd, in het kader van transparantie.’ (r12)

Hoe moeten scholen zich dan verantwoorden, aan wie precies en hoe ziet die horizontale verantwoording over de maatschappelijke opdracht eruit? Scholen moeten over de maatschappelijke opdracht verantwoording afleggen aan ‘ouders, leerlingen en de omgeving’ zegt (r1). Vroeger heette dat wellicht geen verantwoording maar was het volgens deze respondent bijna inherent aan de verzuilde structuur.

Een voorbeeld hoe scholen zich zouden moeten verantwoorden geeft een respondent (r2) over het streven naar integratie. Dat hoeft niet per se door de inspectie gedaan te worden.

‘Dat er gekeken wordt of scholen er naar streven, ze hoeven er niet altijd in te slagen, om integratie te bevorderen. Dat kan zijn dat je naar een betere mix van leerlingen streeft, maar het kan ook zijn dat je zegt: dat lukt ons niet vanwege onze populatie van leerlingen en de plaats waar we staan. Maar we proberen wel contacten te leggen met andere scholen en daar mee samen te werken.’ (r2)

Dat hoeft niet allemaal in een plan te worden vastgelegd. De respondent (r2) vindt dat er sprake is van ‘planfetisjisme’, voor elke taak in het onderwijs wordt een plan bedacht. Op die manier is er al gauw sprake van taakverzwaring.

‘Als je dat er nou eens af haalt. Als het maar besproken wordt en in de hoofden van de school zit, hoeft dat geen taakverzwaring te zijn. Maar zodra we daar in het kader van transparantie en verantwoording afleggen van gaan zeggen: maak het zichtbaar in een plan, dan kun je van taakverzwaring spreken. [...]’

Waarom, en dat is ook een kwestie van vertrouwen, *trust*, kun je niet als school zeggen: we hebben er over nagedacht, het zit in onze hoofden en *that's it!*' (r2)
Wat betreft de maatschappelijke opdracht van de school denkt ook (r2) dat scholen zich meer naar hun omgeving moeten verantwoorden en niet zozeer naar de rijksoverheid toe.

'In de hele discussie over *good-governance* zit steeds de gedachte dat besturen niet alleen is: zorgen dat het goed gaat, maar dat je ook maatschappelijke opgaven hebt. Nu, dat zouden instellingen best zelf kunnen doen. Waarom zou een bureaucratie, een overheid dat alleen maar moeten doen?'' (r2)

Schoolbesturen moeten aan ouders en hun omgeving verantwoording afleggen. Dat gebeurt volgens (r4) nog niet. Het zou goed zijn, denkt (r4) om hiervoor een 'aparte autoriteit' in het leven te roepen.

'Het zou een soort *visitatiecommissie* moeten zijn die regionaal is samengesteld uit diverse maatschappelijke groeperingen. We zouden eens moeten kijken, wie daar in zouden moeten zitten. Dan mag je denken aan ouders, het vervolgonderwijs en als het bijvoorbeeld een katholieke school is: aan de vertegenwoordiging niet van de kerk maar van de katholieke gemeenschap, dat is iets anders, en aan de overheid als die voor de huisvesting zorgt. En maak die rapporten openbaar.' (r4)

'Het gaat er eigenlijk om, dat je als school je *stakeholders* bij elkaar brengt, dat betekent verschillende belangen, wensen en eisen. Die conflicteren vaak. Het is voor schoolbesturen de taak om zelf een afweging te durven maken. Want het is onmogelijk om aan alle vragen te voldoen.

In alle nota's staat: je moet een relatie onderhouden met je omgeving, ook met je *stakeholders*. Mensen denken dan vaak dat ze alle eisen moeten inwilligen, maar dat is het niet. Het betekent wel: ogen en oren hebben, weten wat er speelt en op grond daarvan zelf keuzes maken en 'nee' durven zeggen. Dan kun je ook toelichten waarom je dat niet doet, *good governance* maken en dat vereist nogal wat van het bestuur.

[...] In mijn ogen zijn de *stakeholders* van de school: leerlingen en hun ouders, het eigen personeel – heel belangrijk – maar ook de lokale overheid en bijvoorbeeld collega-scholen, toeleverende scholen. Ik vind het heel belangrijk dat scholen in dialoog, om dat vreselijke woord maar te gebruiken, met die *stakeholders* op de een of andere manier duidelijk maken waar ze voor staan, waarom ze dat doen en daar ook verantwoording over afleggen. En nogmaals dan gaat het er niet om dat ze naar de pijpen dansen van al die verschillende belanghebbenden, want er zullen conflicterende belangen zijn, maar dat je juist heel duidelijk uitlegt in welke richting ze kiezen. Dat noem je horizontale verantwoording, dat is ongelofelijk belangrijk. Als scholen en hun besturen er in slagen om dat te doen, dan is dat in mijn ogen reden voor de inspectie om het toezicht te versoberen. Ik vind dat de horizontale verantwoording belangrijker moeten worden dan de verticale verantwoording.' (r6)

‘Het gaat ons om het gedeelde normatief kader’, zegt (r11).

‘Schoolleiders moeten dat in een normatief kader neerleggen en moeten communiceren met hun omgeving, met ouders. Dat kun je niet alleen aan de professional overlaten. We zijn nog steeds wel op zoek naar een goede invulling. Er zijn prachtige voorbeelden van ouderpanels, groepen die bijeenkomen om daarover te spreken. Het hangt natuurlijk wel af van je populatie van ouders. [...] Veelal zijn ouders wel de enige partij. Je ziet dat men voorzichtig nadenkt over de school voor voortgezet onderwijs waar men aan aflevert en er wordt ook wel gekeken naar het eigen opleidingsinstituut.’ (r11)

Het probleem zit ‘m vooral in het voortgezet onderwijs, denkt (r9).

‘De cultuur is daar anders. Er zal daar vaker voor een heel lichte vorm van verantwoording worden gekozen, aan een selectie van ouders.’ (r9)

‘Ik denk dat we een veel te massief beeld hebben van die horizontale verantwoording. Die horizontale verantwoording moet je contextueel invullen. Soms ben je misschien al blij als je een heleboel moeders, misschien wel vaders, bij de koffie kunt bereiken en dat ze misschien ook nog eens iets willen doen. Dat is dan al heel wat. Dat is wat anders dan bijvoorbeeld de Haagse Schoolvereniging waar 80% van de ouders zal komen om te kijken of ze wel voldoende waar voor hun ouderbijdrage krijgen. Ik overdrijf natuurlijk.

Als we dit ene massieve beeld van horizontale verantwoording blijven houden komt er niets van terecht. Want dan hebben een soort ideaalbeeld gecreëerd waar niet aan kan worden voldaan, en doen we het dus niet. Nee, je kijkt naar je populatie ouders. Wat zou ik daarvoor kunnen verzinnen en wat past daarbij? Die insteek. We moeten hele gedifferentieerde beelden van horizontale verantwoording gaan neerleggen en niet dat witte *high class*-beeld, dan wordt het niets.’ (r11)

Momenteel wordt nog onderzocht hoe de verantwoording over de maatschappelijke opdracht van de school eruit zou moeten zien. De minister is zich daarop nog aan het beraden.

Groot probleem is alleen volgens enkele ondervraagden, waarover scholen zich dan precies moeten verantwoorden. Niet alleen is dat lastig wat betreft de maatschappelijke opdracht van de school, maar ook meer in het algemeen roept de sturingsfilosofie van meer autonomie zoals de minister die voorstaat in de Koersdocumenten vragen op. Door meer autonomie komt er ruimte voor meer variatie. Dat mag en lijkt zelfs wenselijk als er maar verantwoording tegenover staat. Maar volgens de respondenten is het niet duidelijk wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een goede verantwoording, of wanneer deze onder de maat is. Volgens de Koersdocumenten lijkt dat oordeel te worden overgelaten aan de inspectie.

6.6 Conclusies

Meer autonomie betekent volgens de minister en de Koersdocumenten ook: verantwoording afleggen. Hoe die verantwoording eruit moet zien is nog niet duidelijk. Dat geldt meer in het algemeen over de verantwoording van de steeds meer autonome scholen, maar zeker ook voor dit nieuw geïntroduceerde thema van de maatschappelijke opdracht van de school.

De meeste respondenten vinden wel dat scholen zich hierover moeten verantwoorden, het gaat tenslotte om belangrijke zaken. Wel twijfelen ze of dat allemaal wel zo strak moet worden vastgelegd.

De respondenten zien veelal weinig in een rol van de inspectie zoals men die vanuit het toezichtkader kent. Men vindt dat niet te rijmen met de nieuwe filosofie van meer autonomie. Eerst zou bovendien maar eens duidelijk moeten worden over welke zaken scholen zich dan precies zouden moeten verantwoorden.

Als het interne toezicht goed geregeld is kan er een verschuiving plaatsvinden van de verticale verantwoording naar de horizontale verantwoording, zo is momenteel de gedachtegang. De meeste respondenten vinden dat een goede zaak. Het draagvlak onder de schoolbesturen en scholen voor horizontale verantwoording is momenteel dan misschien nog niet groot, maar de respondenten vinden dit perspectief van horizontale verantwoording wel aantrekkelijker dan dat van een verticale verantwoording.

Met name in het voortgezet onderwijs is men druk bezig zich te beraden op een nieuwe bestuurlijke structuur. In het primair onderwijs is het allemaal wat diffuser. Daar zijn er grote verschillen tussen besturen. Met name in de eenpitter- en tweepitterbesturen gaat de discussie veeleer over schaalvergroting, ja of nee en over professionalisering van de besturen. Horizontale verantwoording is mede daarom niet het belangrijkste onderwerp waar de besturen zich nu mee bezighouden.

Hoewel de respondenten vrij positief gestemd zijn over de horizontale verantwoording, zijn daar wel wat kanttekeningen bij te plaatsen. 'Vragende partijen' zoals ouders, de gemeente en andere scholen, hebben vooralsnog weinig garantie dat scholen de horizontale verantwoording ook echt serieus zullen nemen. Horizontale verantwoording werkt wellicht goed in een omgeving waarin ouders (als omgeving van de school) ook echt betrokken zijn bij de school en het onderwijs van hun kind. Toch is ook in zulke omstandigheden niet gegarandeerd dat ouders de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de school ter sprake zullen brengen. Diverse keren kwam ter sprake dat er schoolbesturen zijn die bijvoorbeeld (potentiële) probleemleerlingen trachten te weren of zich met categoriale havo- of vwo-scholen geheel naar de wensen van ouders voegen, waardoor hun concurrentiepositie wordt versterkt.

Horizontale verantwoording op scholen met een grote achterstandsproblematiek en waar ouders uit onmacht, afwezigheid, of wellicht desinteresse zich niet bezig-

houden met de school van hun kind, vraagt wellicht om een andere benadering met andere partijen die de school 'bevragen'.

Het is echter als overheid niet goed af te dwingen dat scholen en schoolbesturen zich verantwoorden (horizontaal dan wel verticaal) over hun maatschappelijke opdracht. Dat is de consequentie van meer autonomie voor de school. Misschien zijn er andere manieren mogelijk of andere sturingsmiddelen, om scholen wel in een maatschappelijk gewenste richting te laten denken.

De nieuwe sturingsfilosofie en de organisatorische ontwikkelingen die daar mee gepaard gaan, brengen kortom nog vele onduidelijkheden met zich mee. Het is onduidelijk hoe de schoolbesturen zullen kiezen in het spanningsveld van het directe belang van de school (en ouders) en een breder maatschappelijk belang dat daar op het eerste gezicht misschien mee in strijd is. Het is onduidelijk wie de schoolbesturen die verstek laten gaan daarop zal aanspreken.

Noten

- 1 De invulling van de brede maatschappelijke opdracht wordt betrokken in het overleg over het toezichtkader van de Inspectie, ingaande schooljaar 2005/2006. Dit overleg begint in 2004.’, Koers VO, p. 42.
- 2 Eerder bracht de Raad het advies *Koers BVE: doelgericht zelfbestuur* (Onderwijsraad 2004) uit. Een van de uitgangspunten in dat advies over maatschappelijke verantwoording is dat zelfbestuur van instellingen beoordeeld moet worden in het licht van de invulling van maatschappelijke opdracht van de instelling. ‘De instelling luistert en houdt rekening met verlangens die maatschappelijk worden geformuleerd; waar die ontbreken gaat de instelling zelf actief op zoek om die verlangens van belanghebbenden zichtbaar te maken.’
- 3 Bron: www.vosabb.nl, 17 december 2004.

7 Conclusies en slotbeschouwing

7.1 Inleiding

Maatschappelijke problemen houden niet op bij de voordeur van de school. Deze constatering is uiteraard niet nieuw. Leerlingen uit gezinnen met sociaal-economische achterstand en problemen, geweldsincidenten, drugs, wapens of loverboys, multi-etnische of multiculturele spanningen: scholen hebben in meer of mindere mate met deze kwesties te maken. Daarnaast wordt er de druk op scholen uitgeoefend om hun functie te verbreden door de onderwijsachterstandbestrijding op zo jong mogelijke leeftijd aan te pakken en hebben werkende ouders behoefte aan opvang voor hun kind. De overheid, ouders en samenleving verwachten dat de school verantwoordelijkheid neemt op deze uiteenlopende terreinen. Scholen proberen in toenemende mate ook gehoor te geven aan deze, soms strijdige, maatschappelijke vragen door naast onderwijstaken allerlei extra taken op zich te nemen.

De minister van OCW heeft in twee zogenoemde Koersen, een voor het primair en een voor het voortgezet onderwijs, haar langetermijnvisie op het onderwijs uiteengezet. De Koersdocumenten zijn mede gebaseerd op een discussie die de minister eerder voerde met het onderwijsveld. In de Koersdocumenten wordt voor het eerst gesproken over de maatschappelijke opdracht van de school, het was een van de centrale thema's in de discussie van de minister met het onderwijsveld.

Dit begrip lijkt een samenvatting te zijn van al die maatschappelijke vragen en problemen waarvoor een school zich in toenemende mate geplaatst ziet. De Koersdocumenten maken evenwel niet duidelijk welke extra maatschappelijke taken scholen nog wel en welke taak scholen maar beter niet op zich kunnen nemen. Geheel in lijn met de nieuwe sturingsfilosofie van meer autonomie voor de school, moeten scholen zelf, in overleg met ouders en hun omgeving, bepalen wat ze wel en wat ze niet tot hun maatschappelijke opdracht rekenen.

In deze verkenning hebben twaalf deskundigen zich uitgesproken over een breed aantal onderwerpen. De onderwerpen zijn alle gerelateerd aan de toenemende vraag en druk op scholen om zich te verbreden, om allerlei extra taken op zich te nemen. In sommige daarvan zullen de scholen zelf een maatschappelijke opdracht voor henzelf zien: in andere gevallen is het de samenleving die zegt dat het tot de taken van scholen behoort. Deze verkenning beoogt meer duidelijk te scheppen in de discussie over wat de maatschappelijke opdracht voor zowel scholen in het primair als in het voortgezet onderwijs kan behelzen.

De discussie is geplaatst in het kader van de toenemende autonomie van scholen en hun besturen en de consequenties die dat heeft in de organisatorische sfeer. Welke schaal (hoeveel scholen) heeft een goed functionerend schoolbestuur nodig, hoe

kan het interne toezicht het beste worden geregeld, wat zijn de mogelijkheden voor scholen om de taken besturen en toezicht houden, te scheiden en hoe noodzakelijk is dit? Daarnaast gaat het hier echter met name om de mogelijke consequenties van meer autonomie voor het vervullen van de maatschappelijke opdracht. Wat betekent het nu eigenlijk voor de samenleving als geheel die al die wensen en vragen aan de school stelt, als scholen steeds meer hun eigen gang kunnen gaan en autonoom beslissingen kunnen nemen?

De terminologie ‘maatschappelijke opdracht van de school’ is weliswaar nieuw, maar de discussie is dat niet. Deze verkenning sluit aan bij eerder onderzoek van het SCP. In *Scholen onder druk* (1999) maakte Bronneman-Helmers duidelijk dat scholen al in de jaren negentig hun werk onder steeds complexer wordende omstandigheden moeten verrichten. De laatste jaren lijkt de maatschappelijke problematiek eigenlijk alleen maar complexer te zijn geworden en is de druk op scholen zeker niet afgenomen. Nieuw is dat de overheid zich beraadt op een steeds verdergaande deregulering en dat er een forse verschuiving richting de functionele decentralisatie optreedt met meer autonomie voor de school. Kortom: meer ruimte en minder regels. Onduidelijkheid over wat nu de reikwijdte is van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van scholen en hun besturen, vraagt om nader onderzoek naar de grenzen van de maatschappelijke opdracht van de school. Deze verkenning maakt daarmee een begin.

7.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Waarom juist zoveel extra druk op de school?

Een van de onderzoeksvragen luidde waarom de druk op scholen om een steeds bredere maatschappelijke opdracht te vervullen, toeneemt. Het is duidelijk dat die druk door een samenloop van allerlei demografische, economische, maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen is toegenomen.

De geraadpleegde deskundigen in deze verkenning noemen enkele ontwikkelingen die volgens hen de druk op scholen opvoeren. De samenleving is de afgelopen decennia veel complexer geworden, zeggen ze. Die complexiteit heeft bijvoorbeeld te maken met de massale immigratie vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw, met de emancipatie van de vrouw en de daardoor toegenomen arbeidsmarktparticipatie maar bijvoorbeeld ook met allerlei ontwikkelingen op het gebied van technologie en media. Deze en andere processen maken dat de leerlingenpopulatie de laatste jaren zo sterk is veranderd en dat er meer en ook andere eisen aan scholen en het onderwijs worden gesteld.

Bronneman-Helmers (1999) stelt het zo:

- onderwijs wordt als panacee voor vele kwalen gezien;
- scholen worden via leerlingen als eerste met maatschappelijke problemen geconfronteerd;
- via scholen kunnen alle leerlingen worden bereikt aangezien er een leerplicht is;

- de bereikbaarheid en toegankelijkheid van scholen is groot;
- via de school kunnen ook ouders worden bereikt;
- in scholen werken relatief hoogopgeleide professionals;
- scholen hebben de ruimte voor een buitenschools programma van activiteiten;
- overheden (rijk en gemeente) kunnen scholen via beleid aansturen.

Hierdoor en omdat een aantal andere socialiserende instituties zoals de kerk, sterk aan belang heeft ingeboet, wordt de druk op scholen zo hoog. De deskundigen zijn van mening dat andere instituties in dat opzicht minder relevant zijn dan juist de school. Het gezin is uiteraard wél een heel belangrijke opvoedende of socialiserende institutie, ook al is dat niet voor elk kind of elke leerling het geval. Zeker in achterstandssituaties functioneert het gezin immers niet altijd optimaal. Maar in tegenstelling tot de school kan de overheid het gezin niet aansturen.

De school kan als een aanstuurbare institutie worden gezien voor enerzijds meer structurele zaken zoals achterstandsbestrijding en anderzijds voor zaken van een tijdelijk karakter, die overigens door de respondenten ook wel met *hype*, ‘incidentenpolitiek’ of ‘waan van de dag’ worden aangeduid. De meningen zijn verdeeld over de vraag of het wel terecht is om zoveel van de school te verwachten.

Wat behelst de maatschappelijke opdracht van de school?

Een centrale onderzoeksvraag is uiteraard wat de maatschappelijke opdracht van de school is. Hoewel in de Koersdocumenten het begrip regelmatig valt, wordt niet echt duidelijk wat daarmee bedoeld wordt. De minister beoogde een breder begrip te introduceren dan het al ingeburgerde ‘de pedagogische opdracht’ een concept van oud-minister van OCW Ritzen. Juist in de maatschappelijke opdracht zou beter tot uitdrukking komen dat er vragen vanuit de samenleving, ouders en leerlingen aan de school worden gesteld. De overheid wil de precieze invulling ervan overlaten aan de school. Sturen op het ‘hoe’ past immers niet in deze filosofie. Toch behoeft ook het ‘wat’ een nadere invulling.

De deskundigen hebben daartoe een poging ondernomen. Er kunnen heel verschillende zaken onder de maatschappelijke opdracht geschaard worden. Allereerst heeft het onderwijs al per definitie een maatschappelijke opdracht, nog zonder dat daar allerlei extra taken bijkomen. De wettelijke taken van het onderwijs zijn wel aan verandering onderhevig en ook in het bijstellen van die wettelijke taken komt de maatschappelijke opdracht tot uitdrukking. Zo is recent burgerschapsvorming in de kerndoelen opgenomen.

Een belangrijke conclusie is dat er niet sprake is van één vaststaande maatschappelijke opdracht, maar dat de maatschappelijke opdracht afhangt van de leerlingenpopulatie en van de omgeving van de school en daaraan complementair is.

De deskundigen schaarden alle vooraf onderscheiden thema’s die wij met de maatschappelijke opdracht van de school associeerden, eveneens onder de maatschappelijke opdracht van de school. Al die thema’s zijn voor hen herkenbaar en worden

met regelmaat genoemd. Deze thema's zijn: achterstandbestrijding, opvoeding en de relatie tussen school en ouders, opvang, veiligheid, sociale cohesie in de buurt, integratie en het voorkomen van segregatie, de overdracht van waarden en normen en goed burgerschap. In meer of mindere mate vinden de deskundigen dit deel uitmaken van de maatschappelijke opdracht van scholen. De meningen zijn met name verdeeld over kinderopvang. De enige maatschappelijke opdracht die men daar in ziet is het tegemoetkomen aan werkende ouders. Een belangrijke aanvulling of kanttekening bij dit lijstje is evenwel dat deze thema's veel, te veel zelfs, nadruk leggen op problemen, op gebrek, op achterstandsleerlingen en achterstandsscholen. De maatschappelijke opdracht, die immers afhankelijk van populatie en omgeving nader moet worden ingevuld, geldt in andere zin zeker ook voor scholen en leerlingen uit de meer geprivilegieerde milieus.

De indruk bestaat dat het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs verschillend gehoor geven aan hun maatschappelijke opdracht. Met enige reserve denken de deskundigen dat het bijzonder onderwijs er beter in slaagt een aantal doelen van de maatschappelijke opdracht te realiseren dan het openbaar onderwijs. Overigens spreken de vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs zich niet duidelijk over deze kwestie uit en zijn het juist de andere respondenten die deze mening zijn toegedaan. Wel wordt er door verschillende respondenten opgemerkt dat het bijzonder onderwijs een veel homogener leerlingenpopulatie heeft en dat het in dat geval wellicht ook veel makkelijker is om een aantal van zulke doelen te realiseren. Het openbaar onderwijs heeft nu eenmaal niet de mogelijkheid om leerlingen te selecteren aan de poort of zelfs te weigeren.

Hier worden de verschillen tussen respondenten duidelijk: de vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs vinden deze kwestie minder problematisch dan de overige respondenten. Hun reactie op dit al dan niet vermeende probleem van selectie is dat de kwaliteit van het onderwijs op alle scholen, en dus ook de openbare en zwarte scholen, gewoon goed moet zijn.

Deze bevinding maakt dat in de beschrijving van de maatschappelijke opdracht ook het element 'samenstelling van de leerlingenpopulatie' moet worden opgenomen. Het nastreven van een mix van leerlingen en een verantwoordelijkheid nemen voor de eventueel minder gewenste leerlingen, kunnen ook deel uitmaken van de maatschappelijke opdracht van de school.

Waar ligt voor een school de grens van de maatschappelijke opdracht?

Een andere lastig te beantwoorden vraag en tevens de titel van deze verkenning, is die naar de grenzen van de maatschappelijke opdracht van de school. Het is zelfs de vraag of die grenzen ooit duidelijk zijn te krijgen. Wat bepaalt nu de bandbreedte van de maatschappelijke opdracht? Verbreding is, ondanks toenemende vragen van samenleving, overheid en politiek en vereisten door de veranderde leerlingenpopulatie, niet de enige optie voor een school. Als het aan de geraadpleegde deskundigen ligt, zullen in de toekomst niet alle scholen een brede school worden. Het is eigenlijk

opvallend hoe naast enig enthousiasme voor de brede school, men toch vooral ook kritisch over deze ontwikkeling is. De brede schoolvorm lijkt vooral een optie waar het ouderlijk milieu niet (meer) functioneert en leerlingen dreigen af te glijden. In de gesprekken worden de volgende 'begrenzers' genoemd. De grens is daar, als de maatschappelijke opdracht:

- een doel op zich wordt;
- ten koste gaat van de primaire taak;
- in strijd is met de eigen doelstellingen van de school;
- fysiek en mentaal te veel van de school vergt;
- het team van leerkrachten teveel dreigt te worden, *burn-out* moet worden voorkomen;
- de school te veel tijd en capaciteit kost;
- de middelen te boven gaat, de maatschappelijke opdracht mag niet uit de reguliere middelen worden bekostigd;
- psychiatrische problemen betreft, scholen moeten niet 'riagg-en';
- cureren betreft, scholen moeten slechts signaleren wat voor zorg er nodig is;
- een gezonde, professionele afstand tot de (probleem)leerling overschrijdt, leerkrachten moeten niet al te zeer betrokken zijn.

Scholen kunnen bovendien de extra zorg en opvang beter zoveel mogelijk buiten de school organiseren. De school is weliswaar een vindplaats van problemen maar niet altijd de plaats waar ook de oplossing moet worden gevonden. Het risico van bureaucrativering (door externe organisatie) weegt wellicht niet op tegen de taakverzwaring die het intern organiseren met zich meebrengt.

Het blijkt bijzonder lastig om een grens te trekken in de voorwaarden die nodig zijn om goed onderwijs te kunnen geven. De respondenten vinden het makkelijker om te zeggen hoe scholen de grens niet moeten trekken of welke maatregel niet goed zou werken.

Zo moet de overheid de grens niet gaan voorschrijven, noch de beleidsvrijheid van scholen beknotten. Beter is het om scholen zelf te laten bepalen hoe ze grenzen trekken. Toch waarschuwen enkele deskundigen voor al te grote vrijblijvendheid op het terrein van de maatschappelijke opdracht. In de slotbeschouwing komen wij hier nog op terug.

Een kwestie die hiermee samenhangt is of scholen de grens heel rigoureuus mogen trekken en zich kunnen beperken tot hun kerntaken. De meningen lopen hierover sterk uiteen. Met name de vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs accepteren zo'n keuze. Toch zijn ook deze respondenten het erover eens dat er voor sommige scholen, afhankelijk van het type en de wijk waarin ze liggen, vrij weinig te kiezen valt. Zij zullen de grens dus ook nooit op die manier kunnen trekken.

Reageren op problemen is niet de enige optie voor een school. Scholen kunnen zich actief beraden op het soort maatschappelijke taken dat zij naast hun wettelijke verplichte taken willen vervullen. Dat kan onderdeel zijn van hun missie, visie of

ambitie en ook in die zin zijn er afbakeningen in de maatschappelijke opdracht mogelijk: past iets wel of niet in ons schoolprofiel.

De verschillen in de maatschappelijke opdracht voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs blijven in deze verkenning impliciet. Sommige thema's lijken misschien meer van toepassing op het basisonderwijs, andere juist op het voortgezet onderwijs. Op basis van de gesprekken is het evenwel niet mogelijk gebleken om separaat de maatschappelijke opdracht te bepalen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Wat betekent meer autonomie voor school en schoolbestuur voor het vervullen van de maatschappelijke opdracht?

Een belangrijke taak die onder de maatschappelijke opdracht van de school valt is achterstandbestrijding. Binnenkort vindt er een verschuiving in verantwoordelijkheid plaats: van de gemeente naar de schoolbesturen en scholen. Meer autonomie kortom, ook in de bestrijding en het voorkomen van onderwijsachterstanden. De deskundigen zijn verdeeld over deze verandering. Sommigen vinden het een goede zaak want zij vinden de professionals meer geschikt voor deze taak. Anderen vinden dat de gemeente hierin een goede rol vervulde die nu onzeker wordt. Nog weer andere deskundigen vinden deze bestuurlijke onrust ongunstig en onnodig. Zorg is er bij de deskundigen of het toezicht op deze nieuwe taak van schoolbesturen wel te regelen is. Of zoals men zegt: 'wie spreekt in de nieuwe situatie de schoolbesturen aan opdat zij hun maatschappelijke opdracht goed vervullen?' Een andere zorg betreft de bereidheid van schoolbesturen om te investeren in schooloverstijgende zaken. Gemeenten hebben er belang bij dat scholen zich conformeren aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid. De mogelijkheden om scholen aan te sturen waren echter voor de gemeente al beperkt, maar worden met de verschuiving naar meer functionele decentralisatie alleen maar kleiner. In de oude situatie had de gemeente met de 'zak met geld' een sturingsinstrument in handen (Turkenburg 2003), in de toekomst is de gemeente wellicht minder bereid om eigen middelen te investeren. Toch zien alle deskundigen nog een rol voor de gemeente weggelegd. Ze verschillen alleen in het gewicht dat ze aan die rol toekennen.

Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs zijn er momenteel vele bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen gaande. Men beraadt zich op het interne toezicht, op de professionalisering van besturen, op het op afstand plaatsen van het bestuur in het openbaar onderwijs, op branchevorming in het voortgezet onderwijs, op bestuurlijke schaalvergroting in zowel het primair onderwijs (in het kader van de lumpsumfinanciering) als in het voortgezet onderwijs. Deze ontwikkelingen zijn op zich al een boeiend onderzoeksterrein, maar in deze verkenning gaat het om de betekenis van deze processen voor het vervullen van maatschappelijke opdrachten. In dat licht is de vraag relevant of de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opdracht wel goed is belegd bij de schoolbesturen en scholen.

Het gevaar bestaat dat schoolbesturen de maatschappelijke opdracht laten voor wat deze is en zich uitsluitend beperken tot het belang van hun school, de ouders en de leerlingen, zonder daarbij het bredere maatschappelijke belang in het oog te houden. Een ander gevaar is dat de schoolbesturen onvoldoende beleidsvoerend vermogen hebben om goed invulling aan die grotere autonomie te geven.

In de slotbeschouwing komen we nog terug op deze spanning tussen het breder maatschappelijk belang en het belang van de school.

De suggestie uit de Koersdocumenten dat scholen tegen hun besturen in bescherming moeten worden genomen, wordt door geen van de respondenten beaamd. Wel signaleren ze een enorme ambitie bij de zeer grote schoolbesturen. De deskundigen nemen een tweedeling waar tussen scholen en besturen die de autonomievergroting toejuichen en degenen die daar tegenop zien.

Dat er variatie is tussen scholen is volgens de ondervraagden evident. Wellicht dat scholen bij meer autonomie ook een zekere neiging tot conformisme zullen vertonen. Maar over het algemeen luidt de verwachting dat de variatie tussen scholen in de toekomst alleen maar zal toenemen. Dat kan positief zijn, maar kan ook heel negatief uitwerken. Marktwerking kan voor een school en een schoolbestuur bijzonder gunstig zijn, maar vanuit een maatschappelijk oogpunt minder wenselijk worden geacht. Op dit dilemma komen wij nog terug in de slotbeschouwing. Veel concurrentie is niet in het belang van de leerling, zegt ook een van de deskundigen.

Mede vanuit dat oogpunt bezien lijkt het belangrijk dat scholen zich verantwoorden over de mate waarin ze hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en zich niet alleen door concurrentieoverwegingen laten leiden.

Moeten scholen zich ook verantwoorden over hun maatschappelijke opdracht en hoe zou die verantwoording er dan moeten uitzien?

Bij autonomie hoort ook verantwoording volgens de minister. Dat is evenwel maar de vraag. De geraadpleegde deskundigen denken dat het onderwijsveld over het algemeen meer autonomie weliswaar toejuicht, maar nog weinig serieus bezig is om de horizontale verantwoording, of meervoudige publieke verantwoording ook echt ter hand te nemen. Dat komt ook omdat scholen en hun besturen nog weinig zicht hebben op de zaken waar ze verantwoording over verschuldigd zijn (anders dan bij het externe toezicht) en omdat men niet goed weet hoe deze horizontale verantwoording in te vullen.

Over de vraag of de maatschappelijke opdracht onder het externe toezicht kan worden geplaatst, zoals de minister overweegt, zijn de respondenten duidelijk. De inspectie is daarvoor niet de aangewezen instantie. Juist de maatschappelijke opdracht is iets wat bij horizontale verantwoording past, met locale of regionale partijen, toeleverende scholen en ouders. Meer in het algemeen roept verantwoording afleggen ook enige aversie bij de deskundigen op: conformisme en bureaucratisering zijn de reële gevaren van een vaste verantwoordingstructuur. Er moet dus niet één format voor verantwoording over de maatschappelijke opdracht komen.

Praten over een goede verantwoordingstructuur heeft vooral zin als duidelijk is over welke zaken precies scholen zich verticaal dan wel horizontaal moeten verantwoorden. Momenteel is evenwel nog niet duidelijk wat de reikwijdte van de autonomie van de school en het bestuur is. Daarmee is ook onduidelijk in welke mate scholen mogen variëren in hun uitleg van de maatschappelijke opdracht van de school.

7.3 Een aanvulling op de gekozen definitie van de maatschappelijke opdracht van de school

Bij aanvang van deze verkenning luidde de definitie:

Onder de maatschappelijke opdracht van de school worden al die maatschappelijke vragen en problemen verstaan die op de school afkomen en waarop de school – uit eigen ambitie en missie of door externe druk – kan reageren door naast reguliere onderwijstaken allerlei vormen van extra ondersteuning en zorg aan te bieden.

Aangezien veel zorg en ondersteuning al tot de reguliere taken van scholen behoren, is het woord extra benadrukt.

De gesprekken maken duidelijk dat deze definitie op een aantal punten moet worden herzien. Het is bijvoorbeeld niet zo dat een school alleen maar kan reageren op vragen en problemen. Scholen kunnen zelf, actief, een visie op hun maatschappelijke opdracht formuleren in overeenstemming met hun omgeving en leerlingenpopulatie. Door de gesprekken is verder duidelijk geworden dat er drie hoofddimensies in de maatschappelijke opdracht van de school zijn te onderscheiden. Naast een inhoudelijke dimensie die in allerlei thema's tot uitdrukking komt, is er ook een organisatorische en een strategische dimensie aan het begrip te onderscheiden. De drie dimensies zijn weer onder te verdelen in allerlei aspecten.

Bij de *inhoudelijke* dimensie passen de onderwerpen die op voorhand al onderscheiden waren: achterstandbestrijding, burgerschap, waarden en normen, sociale cohesie, integratie, het voorkomen van segregatie, veiligheid en tot op zekere hoogte: de opvang van moeilijke of lastige leerlingen. In de inhoudelijke dimensie kan ook tot uitdrukking komen of een school zich richt op achterstandsleerlingen en hun problemen, of ook een maatschappelijke opdracht formuleert voor meer bevoorrechte leerlingen.

De *organisatorische* dimensie verwijst naar de manier waarop de maatschappelijke opdracht bijvoorbeeld in het curriculum tot uitdrukking komt, in het pedagogisch handelen van de docenten en meer algemeen in de visie op de school en het schoolklimaat. De organisatorische dimensie zegt ook iets over de wijze waarop scholen de extra taken vervullen: doen ze dat zelf of laten ze dat over aan experts, in een netwerk rond de school, of worden de experts de school ingehaald, kiest men voor de vorm van een brede school of niet en welke keuzes worden er gemaakt in het governance vraagstuk. In de samenwerkingsrelaties tussen de school en anderen kan het gaan om een breed samenwerkingsverband of een smal, er kan een zekere schaal

vereist zijn, en er kan een duidelijke rol voor de lokale overheid zijn weggelegd of niet.

De gesprekken maakten duidelijk dat er ook zoiets als een *strategische* dimensie van de maatschappelijke opdracht kan worden onderscheiden. Die is er in gelegen om via vestiging, een fusie of door andere selectievormen bepaalde taken binnen die maatschappelijke opdracht juist wel, maar andere duidelijk niet te vervullen. Zo wordt het overbodig om nog tijd, middelen en menskracht te besteden aan de meer problematische kanten van de maatschappelijke opdracht als de kinderen die potentieel de grootste problemen hebben of veroorzaken, niet op school worden toegelaten. Een schoollocatie die buiten de bekende probleemwijken is gevestigd, slaagt er doorgaans beter in om de echt grote problemen buiten de deur te houden. Met de op die manier instandgehouden of gecreëerde relatief homogene leerlingenpopulatie, is het veel eenvoudiger om de overdracht van bepaalde normen en waarden te realiseren en de burgerschapsvorming ter hand te nemen.

Een meer positief aspect van deze strategische dimensie is om als school een duidelijke missie op maatschappelijke doelen te ontwikkelen. Zo kan bijvoorbeeld in het profiel van de school tot uitdrukking komen dat de school een heel brede opvatting van onderwijsachterstandbestrijding hanteert, die ook ouders in de aanpak betreft voor taalles en opvoedingsondersteuning, of dat een school extra activiteiten ontwikkelt om de buurt bij de school te betrekken. Een ander strategisch aspect van de maatschappelijke opdracht is of scholen vraaggericht dan wel aanbodgericht werken. Tenslotte kan ook de wijze waarop scholen het interne toezicht regelen en de meervoudige publieke verantwoording ter hand nemen strategisch van aard zijn.

Tabel 7.1 vat de belangrijkste dimensies en mogelijke aspecten van de maatschappelijke opdracht van de school, zoals die uit de verkenning naar voren kwamen, nog eens samen.

Tabel 7.1

Samenvattend schema dimensies en aspecten van de maatschappelijke opdracht van de school

dimensies	aspecten
inhoudelijk	achterstandbestrijding goed burgerschap, democratisch burgerschap normen en waarden sociale cohesie integratie voorkomen van segregatie veiligheid niet alleen achterstand en problemen, de 'onderkant', maar ook de 'bovenkant'
organisatorisch	curriculum pedagogisch handelen doel op zich of instrumenteel visie, gericht op praktijk binnen de school samenwerkingsrelaties of netwerk in- of buiten de school zelf professionaliseren versus inschakelen experts lokaal, regionaal schaal brede school vorm governance
strategisch	vestiging selectie (impliciet of expliciet) compositie, samenstelling en verdeling van de leerlingenpopulatie fusie imago, gericht op presentatie van de school naar buiten concurrentie aanbod- of vraaggerichtheid ambitie, missie toezicht en verantwoording

7.4 Slotbeschouwing

*'De politieke uitdaging zal zijn, de grenzen te bepalen van de gewenste diversiteit'*¹

In deze verkenning werd veelvuldig geciteerd uit de Koersdocumenten Primair en Voortgezet onderwijs over de langetermijnvisie van de minister en het kabinet op het funderend onderwijs. In deze beleidsvisie is de autonomie van de school het leidend principe. De sturingsfilosofie die het kabinet in de Koersen uiteenzet wordt gekenmerkt door meer ruimte, minder regels, wel rekenschap, door horizontale verantwoording en slechts een beperkt toezicht op maat (de verticale verantwoording). Dit beleid en de gedachten erover zijn nog volop in ontwikkeling.

Onder invloed van een aantal recente adviezen van de WRR, de SER en de Onderwijsraad worden de beleidsvisie en bestuurlijke keuze van vergaande deregulering en functionele decentralisatie de komende tijd verder aangescherpt (vgl. het Programma Andere Overheid en Modernisering van de overheid TK 2004/2005). De beleidsnotitie *Governance in het onderwijs* die de minister in juli 2005 naar de Kamer stuurde, kan worden gezien als een nieuwe stap op weg naar een sterke autonomie voor scholen.

Kern van de aangescherpte visie is dat er meer ruimte moet komen voor de uitvoerders op de werkvloer en dat het toezicht in relatie met de maatschappelijke verantwoording veel eenvoudiger moet worden. Meer nog dan in het verleden wordt het accent gelegd op de prestaties van de instellingen en wordt het proces, het 'hoe', een zaak van het veld zelf. Bij deze beleidsvisie hoort kortom ook een ander sturingsmodel.

De WRR (2004) stelt in zijn advies *Bewijzen van goede dienstverlening* dat het onderwijs te lang gevangen zat in een ineffectief sturingsmodel van 'boedelscheiding'² en door elkaar lopende besturingsfilosofieën. Een nieuw sturingsmodel zou uit moeten gaan van overheidsregulering, zelfregulering en waar nodig: marktregulering. Het kabinet sluit zich aan bij deze visie van de WRR, zo blijkt uit de kabinetsreactie 'Modernisering van de overheid'. Het 'wantrouwen' van de overheid moet vervangen worden door 'het vertrouwen in de professionals op de werkvloer' en het perspectief op het onderwijs moet veranderen van 'controleren' in 'leren'. Er moeten heldere kaders komen en zo min mogelijk regels voor de uitvoerenden. Instellingen die het interne toezicht goed op orde hebben, krijgen minder te maken met het extern toezicht. Het kabinet verwacht dat er door deze veranderingen meer diversiteit en dynamiek in het onderwijs mogelijk is. Het is nadrukkelijk de bedoeling om het onderwijs voortaan te sparen voor de 'incidentenpolitiek' die ook in deze verkenning door enkele deskundigen werd geconstateerd. Bredere maatschappelijke belangen wil de overheid kunnen borgen door kaders te stellen. Er wordt nog nagedacht of het mogelijk is om het primair en voortgezet onderwijs bepaalde 'zorgplichten' op te leggen. Met zorgplicht wordt een wettelijke gedragsnorm bedoeld, die instellingen verplicht om 'zorg te betrachten' voor een door de overheid bepaald publiek belang.

De Onderwijsraad stelt in haar reactie op de Koersen voor om grenzen aan de 'nationale ambities' te stellen. De overheid zou volgens de raad in overleg met het veld periodiek een aantal prioriteiten moeten benoemen (nationale ambities), de daarbij behorende verplichtingen en mogelijkheden voor scholen, het binnen een zekere termijn te behalen resultaat voor een school, plus de vervaldatum van de beleidsambitie of vervangingsdatum voor nieuwe prioriteiten (Onderwijsraad 2004: 35, 36).

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en instellingen is een terugkerend dilemma, dat bleek ook uit deze verkenning. Een mogelijk knelpunt bij deze nieuwe sturingsfilosofie is dat er (te) grote verschillen zijn tussen scholen en schoolbesturen in kwaliteit, capaciteit en bereidheid om oog te houden voor de bredere maatschappelijke doelen, of publieke belangen. Het is maar de vraag of alle scholen en schoolbesturen ook echt in staat zijn om met meer autonomie om te gaan. Vooral

de vrijwilligersbesturen, doorgaans 'een- en tweepitters' die slechts een of twee scholen besturen, krijgen het naar verwachting moeilijk. Bovendien laat deze verkenning ook weer zien dat er een grote discrepantie is in opvattingen tussen degenen die zeggen dat de school van ouders is en degenen die vinden dat de school van de samenleving is. Scholen die zich als gemandateerd door ouders beschouwen zijn wellicht veel minder bereid om een bredere maatschappelijke opdracht te vervullen.

In een discussie over maatschappelijke opdracht van de school moet een onderscheid worden gemaakt tussen de onderwerpen waarmee scholen zich willen profileren en de minder aantrekkelijker kanten van de maatschappelijke opdracht, zoals bijvoorbeeld het tegengaan van (etnische of sociaal-economische) segregatie. Sommige scholen kunnen daarin een duidelijke taak voor zichzelf zien. Maar met bijvoorbeeld een beroep op de vrijheid van onderwijs en de opvatting dat de school gemandateerd is door ouders kan een school ook keuzegedrag vertonen dat maatschappelijk gezien minder gewenst is. Sommige zaken moeten niet worden overgelaten aan het eigen initiatief. Het raadplegen van ouders biedt onvoldoende garantie. Tegenover een verplichte maatschappelijke stage in het onderwijs staan ouders wellicht nog wel positief, maar bijvoorbeeld de bereidheid om zelf het ontstaan van zwarte scholen te verhelpen door hun kind niet op de school van hun eerste keuze te plaatsen is zeer laag (Onderwijsmeter 2005).

Het is kortom maar de vraag of autonome en ondernemende scholen een maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen voor met name de minder aantrekkelijke aspecten van de maatschappelijke opdracht. In de Koersdocumenten wordt te gemakkelijk verondersteld dat scholen hun verantwoordelijkheid op dit punt willen nemen, zich met een brede maatschappelijke opdracht willen profileren. Doen scholen dat echter niet dan heeft de overheid maar beperkte mogelijkheden om de scholen die hun maatschappelijke opdracht verwaarlozen of niet vervullen, ter verantwoording te roepen. In die zin is er een parallel te trekken met woningcorporaties. In enkele lokale situaties vervullen de woningcorporaties wel zo'n maatschappelijke functie, maar veel vaker is dat niet het geval. Het lukt de overheid doorgaans niet om zulke corporaties op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te wijzen.

Vooraf aan de vraag naar de grenzen van de maatschappelijke opdracht van de school, gaat wellicht de vraag tot hoe ver de autonomie van de school reikt, of mag reiken. Er moet meer duidelijkheid komen over de wijze waarop autonome scholen zich zouden moeten verantwoorden, in dit geval over hun maatschappelijke opdracht. Horizontale verantwoording of een lokaal of regionaal samengestelde visitatiecommissie van stakeholders biedt wellicht aanknopingspunten, al dan niet aangevuld met een verticaal toezicht vanuit de inspectie. Een andere meer verplichtende manier zou kunnen zijn om de maatschappelijke opdracht van de school via een 'zorgplicht' aan scholen op te leggen.

Aangezien de invulling van de maatschappelijke opdracht afhangt van de specifieke situatie van een school, moet ook de verantwoording per school plaatsvinden. In de

nieuwe verantwoordingstructuur kan dus niet worden volstaan met één format of standaard. Daarvoor is de variatie tussen scholen te groot, naar problematiek, naar ambitie en visie, naar beleidsvoerend vermogen.

De beleidsnotitie *Governance in het onderwijs* laat duidelijk zien dat scholen en hun besturen alle vrijheid krijgen om via een ‘lerende aanpak’ ervaring op te doen met de horizontale verantwoording. De komende jaren moet duidelijk worden of deze nieuwe verantwoordingstructuur voldoende garantie biedt dat autonome scholen hun maatschappelijke opdrachten zullen vervullen.

Noten

- 1 Zo stelt het kabinet in: *Modernisering van de overheid*, TK 2004/2005, 29362, nr. 32.
- 2 'In termen van dit rapport betekent deze boedelscheiding dat bij de zoektocht naar effectieve vormen van sturing (coördinatie en interventie) de oplossing primair wordt gezocht in het uit elkaar trekken en ontvlechten van de drie logica's. [...] Algemeen gesteld komt het neer op een visie die een scheiding bepleit van beleid en uitvoering, van doelen en middelen, van kaderstelling en mandatering.' (WRR 2004: 227)

Bijlage A Geïnterviewde deskundigen

Er is voor deze verkenning gesproken met de volgende personen:

- Marja Blom, coördinerend inspecteur Onderwijsinspectie Utrecht
- Ton Duif, voorzitter Algemene Vereniging Schoolleiders in het basis en speciaal onderwijs
- Philip Geelkerken, voorzitter VOS/ABB
- Pieter Hetteema, voorzitter Organisatie van schoolmanagers-voortgezet onderwijs
- Edith Hooge, lector Corporate governance Avans Hogeschool Breda
- Dick Israël, vertegenwoordiger Onderwijsplatform G4
- Theo Joosten, voorzitter Bond KBO
- Sjoerd Karsten, management SCO-Kohnstamminstituut, universitair hoofddocent UvA
- Jantine Kriens, voormalig Landelijk projectleider onderwijsachterstandenbeleid
- Jan Reulen, voorzitter Bond KBVO
- Henk Strietman, voorzitter Besturenraad
- Ben Vermeulen, lid Onderwijsraad, hoogleraar Staats- en bestuursrecht, hoogleraar Onderwijsrecht

N.B. Deze alfabetische volgorde correspondeert *niet* met de nummering in respondentenaanduidingen (r1) tot en met (r12) in de tekst.

Bijlage B Vragenlijst verkenning

De centrale vraag van deze verkenning luidt:

Waar liggen de grenzen van de maatschappelijke opdracht van de school en wat betekent de toenemende autonomie van de school voor het vervullen van deze maatschappelijke opdracht?

Het doel van dit gesprek is om eerst meer duidelijkheid te krijgen over wat de maatschappelijke opdracht van de school nu precies inhoudt. Welke extra taken op het gebied van zorg en opvang moeten scholen op zich nemen, wat heeft echt prioriteit en wanneer is niet langer de school aan zet maar moeten andere partijen actie ondernemen? Waar ligt kortom de grens van de verantwoordelijkheid van de school? Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis van de toenemende autonomie van de school voor het vervullen van deze maatschappelijke opdracht. Wij zijn geïnteresseerd in uw visie en mening.

- 1 Vooraf wil ik u vragen om zelf kort uw functie te beschrijven en de relatie die u hebt met het onderwijs.
- 2 In debatten van de Kamer met de minister bleek dat het begrip ‘maatschappelijke opdracht’ niet bij iedereen bekend is. Waaraan denkt u als gesproken wordt over de maatschappelijke opdracht van de school?
- 3 We hebben een aantal terreinen onderscheiden die deel uitmaken van wat je zoal onder de maatschappelijke opdracht van de school zou kunnen verstaan. Dat zijn:
 - achterstandbestrijding
 - opvoeding en de relatie van de school met ouders
 - opvang
 - (maatschappelijke) zorg
 - veiligheid
 - integratie
 - goed burgerschap
 - sociale cohesie.Zijn er terreinen of maatschappelijke functies waarvan u zegt: die ontbreken nog?
- 4 Zijn er zaken bij die u zo op het eerste gezicht niet tot de maatschappelijke opdracht van de school zou rekenen? (Welke?)
- 5 Wat is volgens u op dit moment het belangrijkste thema (of thema’s) dat speelt in het onderwijs (primair en voortgezet onderwijs)? Is de aandacht daarvoor terecht meent u, of zou u liever zien dat andere zaken meer aandacht kregen? Welk onderwerp dreigt bijvoorbeeld (daardoor) naar de achtergrond te verdwijnen?
- 6 Is het terecht denkt u dat de school zich uitvoerig met deze maatschappelijke thema’s bezighoudt en een antwoord tracht te bieden op de vragen en problemen op deze terreinen? (Denk aan:

- het bijbrengen van waarden en normen;
 - het bevorderen van integratie;
 - het praktisch inspringen als ouders in hun opvoedende taak in gebreke blijven;
 - een sluitend dagarrangement bieden om werkende ouders tegemoet te komen;
 - het vinden van een tijdelijke oplossing voor leerlingen met meer of minder ernstige gedragsproblemen).
- 7 Is aandacht voor de maatschappelijke opdracht van de school een doel op zich, of is dat instrumenteel en min of meer noodzakelijk voor het kunnen verrichten van de primaire taak? Zou het een apart doel moeten zijn?
- 8 Hoe zijn bovenstaande thema's op de agenda gekomen, een *issue* geworden? Verloopt dat topdown of juist bottom-up? Of zijn het vooral externe partijen (politiek, ouders, gemeente met een ambitieuze wethouder wellicht) die de school tot actie manen? Nemen de kinderen de problemen mee de school in en is de school daarom gedwongen om actie te ondernemen?
- 9 *Onderwijsachterstandbestrijding*
Binnenkort zijn de schoolbesturen aan zet als het om achterstandsbestrijding gaat en niet langer de gemeenten. Tot welke veranderingen in aanbod (andere zaken) of aanpak (andere vorm) zal dat leiden? Wordt alles nu zorgbeleid? Zijn schoolbesturen wel bereid om te investeren in schooloverstijgende zaken (brede school, buitenschools aanbod, samenwerkingsverbanden)?
- 10 Wat is denkt u de winst van deze verschuiving naar functionele decentralisatie? Wat is het verlies of wat kan een knelpunt vormen?
- 11 Welke mogelijkheden ziet u nog voor een lokaal, gemeentelijk onderwijsbeleid?
- 12 Wat zou de rol van de gemeente volgens u moeten zijn in deze nieuwe bestuurlijke setting?
- 13 *Opvoeding en de relatie met ouders*
Is de taakverdeling tussen ouders en school momenteel helder? Bent u van mening dat scholen meer en meer taken overnemen die eigenlijk bij ouders thuishoren? Kunt u taken noemen (in primair en voortgezet onderwijs) waarvan u zegt die horen niet op school maar bij ouders thuis? Hoe ver moeten scholen gaan in hun opvoedkundige taak: opvang na schooltijd, maaltijden verstrekken, waarden en normen bijbrengen? En andersom: zijn er ook ouders die zich wellicht juist te veel op het terrein van de school begeven?
- 14 *Opvang*
Moeten scholen in allerlei extra opvangvoorzieningen voorzien (voor en na school, in de vakanties) of zijn daar wellicht grenzen aan?
Is kinderopvang (0-4-jarigen) een taak voor elke school in het primair onderwijs of bijvoorbeeld alleen voor achterstandsscholen? En hoe zit het met de opvang van oudere kinderen (4 tot 12 en 12 tot 18 jaar): is het wenselijk dat scholen hun opvang verbreden voor deze categorie leerlingen? Hoe ver moeten scholen meegaan in de wensen van ouders bijvoorbeeld als het om openingstijden gaat (tot een sluitend dagarrangement)?

- 15 Hoe zit het met de opvang van problematische/risicoleerlingen? Scholen zijn vaak wettelijk verplicht of voelen zich anderszins gedwongen om deze leerlingen langer op school te houden dan ze eigenlijk zouden willen. Moeten deze leerlingen op school worden opgevangen of liever daarbuiten (time out, rebound voorziening) en wie zou dat moeten bepalen? Wat kan een school zelf nog wel aan en wat niet?
- 16 *Maatschappelijke zorg*
De wettelijke zorgtaken van scholen zijn vrij uitgebreid en worden wellicht nog verder uitgebreid bijvoorbeeld met een zorgadviesteam voor elke school voor voortgezet onderwijs. Hoe scholen de zorg vormgeven staat hen verder vrij. Betekent deze vrijheid dat de lokale zorg voor leerlingen met/in de problemen erg versnipperd raakt (zeker als er geen sprake is van gedwongen winkelnering en scholen niet langer uitsluitend van gemeentelijke diensten gebruik hoeven te maken)? Wat kunnen scholen volgens u wel zelf aanbieden en welke zorg kunnen zij maar beter aan anderen overlaten? Moet de school naar het maatschappelijk werk en de politie toe, of moeten deze juist de school in?
- 17 *Veiligheid*
Hoe ver moeten scholen gaan om een veilige school te realiseren? Kunnen scholen deze taak eigenlijk wel goed vervullen of hebben zij daar hulp van buitenaf bij nodig? En ook hierbij geldt weer: moet de hulp of bewaking de school in of wordt de oplossing voornamelijk buiten de school gezocht?
- 18 *Integratie*
Integratie lijkt bij uitstek een thema waarin het belang van de individuele school op gespannen voet kan staan met het maatschappelijke belang van gemengde scholen. Hoe ziet u de maatschappelijke opdracht van de school als het om integratie gaat? Zijn relatief zwarte of witte scholen funest voor de integratie? Zullen scholen bereid zijn om een gemengde leerlingenpopulatie te realiseren? Is integratie ook mogelijk op homogene scholen bijvoorbeeld met behulp van uitwisselingsprogramma's?
- 19 *Goed burgerschap, sociale competenties, waarden en normen*
Dit zijn thema's die de laatste jaren veel gehoord worden. Waarom zijn scholen zich zo expliciet met deze thema's bezig gaan houden? Is dit nu puur een kwestie van achterstandsbestrijding? Dreigt er niet opnieuw een kloof te ontstaan tussen enerzijds scholen die bezig zijn met leerlingen goed fatsoen bij te brengen en anderzijds scholen die leerlingen voorbereiden op een actief, participerend burgerschap?
- 20 *Sociale cohesie*
Brede scholen worden wel gezien als het middel bij uitstek om de sociale cohesie te versterken en de betrokkenheid van de buurt bij de school te realiseren. Welke mogelijkheden ziet u op dit terrein voor scholen (ook voor niet-brede scholen). Hebben scholen zelf belang bij dergelijke activiteiten?
- 21 Is het ambitie, missie of noodzaak dat scholen zich met deze thema's bezighouden?
- 22 Kan aandacht voor de maatschappelijke opdracht van de school de primaire taak (les geven) ook in het gedrang brengen? Gebeurt dat al? Waar of op welk soort

scholen? Hoe verhoudt aandacht voor de maatschappelijke opdracht zich tot de eveneens bepleite kwantitatieve outputmetingen?

23 Wie raken er binnen de school *extra belast* (ondersteuners, leerkrachten, directie, conciërge) door aandacht te besteden aan de maatschappelijke opdracht? Worden er wellicht juist mensen door ontlast?

24 Zijn er eigenlijk wel grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school? Welke ontwikkelingen qua maatschappelijke opdracht ziet u de komende jaren voor scholen (in de grote steden, vmbo, achterstandscholen)?

Scholen krijgen steeds meer autonomie. Scholen krijgen hierdoor meer kans om zich te profileren. (Toenemende autonomie blijkt bijvoorbeeld op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid en de lumpsumfinanciering, na het voortgezet onderwijs, nu ook in het primair onderwijs. Verruiming van de schooltijdenwet en de invoering van het kerncurriculum met een beperkt aantal doelen biedt individuele scholen eveneens de mogelijkheid om zich (buiten de kerndoelen) verder te profileren).

25 Door meer autonomie en keuzevrijheid zal er waarschijnlijk ook meer variatie ontstaan tussen scholen en de mate waarin ze trachten te voldoen aan de maatschappelijke vraag.

Welke variatie verwacht u op dit punt in scholen? (Zijn er verschillen naar *denominatie*, naar scholen in de *grote steden* versus het *platteland*? En wat is het verschil tussen scholen in het *primair* en *voortgezet* onderwijs?)

Door een onduidelijke begrenzing in verantwoordelijkheden voor de maatschappelijke opdracht zien scholen zich soms geconfronteerd met maatschappelijke problemen waarvoor zij eigenlijk niet geëquipeerd zijn. Het gaat om problemen die bij andere instanties of gewoon bij de ouders thuishoren. Problemen worden kortom niet altijd even effectief aangepakt.

26 Wanneer zouden scholen de extra opvang en zorg binnen of juist buiten de school moeten organiseren? Waarvan is dat afhankelijk?

27 Wordt het contrast tussen scholen die (noodgedwongen) volop aandacht (moeten) besteden aan de maatschappelijke opdracht en scholen die zich (kunnen) permitteren om zich te beperken tot hun primaire taak niet te groot? Neemt met andere woorden de ongelijkheid niet te zeer toe.

De volgende vragen betreffen de relatie tussen schoolbestuur, schoolleiding en het schoolmanagement. De verhouding tussen schoolbestuur, schoolmanagement en schoolleiding is sterk aan verandering onderhevig.

In een schriftelijke reactie op de Koersen Primair en Voortgezet Onderwijs, gericht aan de leden van de vaste cie. van ocw, wordt door de gezamenlijke bestuursorganisaties bezwaar gemaakt tegen 'het nogal krampachtige onderscheid tussen de school en het schoolbestuur. Het lijkt erop of de overheid de scholen tegen hun eigen besturen in bescherming moet nemen. In de Koersplannen wordt op veel plaatsen scholen verteld wat ze "moeten" doen. De rol van het schoolbestuur wordt verengd tot het ondersteunen van de scholen in hun onderwijstaak.'

(Brief aan de leden van de Vaste cie. van ocw van de TK van de diverse organisaties voor bestuur en management in het onderwijs, Den Haag, 31 augustus 2004).

- 28 De gezamenlijke besturenkoepels zijn van mening dat er niet zo'n krampachtig onderscheid moet worden gemaakt tussen school en schoolbestuur. Bent u het hier mee eens, of denkt u dat autonomie van de school betekent dat de schoolbesturen ook echt op afstand moeten blijven?
- 29 Zijn er ook risico's aan meer autonomie, scholen worden immers wel afgerekend op resultaten? (Denk aan zowel de eenpitters als aan de megabesturen.)

Scholen zijn momenteel druk met het ontwikkelen en invoeren van een gedragscode voor goed bestuur (educational governance), een code Tabaksblat voor het onderwijs. Er wordt ook veel gesproken over horizontale verantwoording.

- 30 Is een dergelijke gedragscode nodig denkt u? En is zo'n code voor goed bestuur ook op dit thema van maatschappelijke opdracht van toepassing?
- 31 De inspectie ontwikkelt een toetsingskader voor het pedagogische klimaat en voor leerlingenzorg. De minister wil bovendien dat de inspectie controleert of de school aan haar maatschappelijke opdracht heeft voldaan. Vindt u het zinvol om de inspectie daarin een rol te geven?
- 32 Op welke wijze zouden scholen en hun besturen volgens u rekenschap moeten afleggen over de maatschappelijke opdracht?

Bijlage C *Principes voor goed bestuur van het primair onderwijs*

Algemeen

- 1 Het bestuur vindt zijn legitimering in de instandhouding van de school/scholen om het geven van onderwijs te realiseren. Het bestuur handelt ten dienste van die school/scholen. Dit laat onverlet dat de statuten van de organisatie ook andere doelstellingen kan bevatten.
- 2 Het bestuur legt verantwoording af over zijn functioneren aan zijn belanghebbenden en stelt daartoe periodiek vast wie zijn belanghebbenden zijn.
- 3 Bij de inrichting van de bestuurlijke organisatie richt het bestuur zich op het creëren van optimale condities voor het onderwijsleerproces in de school/scholen en de daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van de leerlingen, hun ouders, het personeel én de organisatie op de school/scholen.
- 4 Het bestuur zorgt ervoor dat er (intern) toezicht plaatsvindt op het bestuurlijk handelen. Daarbij is het niet de bedoeling dat personen toezicht houden op zichzelf.
- 5 Het bestuur treedt als eenheid op en spreekt met één mond.
- 6 Het bestuur formuleert tezamen met de school/scholen de visie en doelen van het onderwijs dat op de school/scholen gegeven wordt en stelt vast op welke wijze getoetst wordt in welke mate deze doelen bereikt zijn.
- 7 Het bestuur definieert in overleg met de school/scholen het begrip kwaliteit zoals dat voor de organisatie van de school/scholen wordt gehanteerd, gezien het daar gegeven onderwijs, en stelt vast op welke wijze de kwaliteit van de organisatie en het onderwijs wordt getoetst.
- 8 Het bestuur bevordert communicatie en dialoog tussen alle belanghebbenden.
- 9 Het bestuur evalueert periodiek zijn eigen functioneren en stelt zonodig de inrichting van de bestuurlijke organisatie hierop bij.
- 10 Het bestuur maakt de besturingsfilosofie bekend aan alle belanghebbenden.
- 11 Het bestuur maakt de samenstelling van het bestuur en de achtergrond van de leden bekend aan alle belanghebbenden.
- 12 Het bestuur maakt de profielen op basis waarvan het bestuur wordt samengesteld bekend aan alle belanghebbenden en evalueert deze periodiek én in ieder geval bij het ontstaan van een vacature.
- 13 Bestuurders verdiepen zich in relevante ontwikkelingen en inzichten in het onderwijs.

Transparantie, verantwoording en motivering

- 14 Het handelen van het bestuur is transparant en 'actief openbaar' dat wil zeggen dat relevante inlichtingen en gegevens uit eigen beweging worden verstrekt aan belanghebbenden.
- 15 Het bestuur motiveert op deugdelijke en heldere wijze de beweegredenen voor zijn handelen.
- 16 De informatievoorziening door en aan het bestuur wordt gekenmerkt door tijdigheid en consistentie, is toegankelijk en inzichtelijk en is toegesneden op de behoeften van diegenen die betrokken zijn bij de school/scholen.
- 17 Vergoedingen aan bestuurders worden vermeld in de jaarrekening.

Onafhankelijkheid

- 18 Bestuurders handelen zó dat er geen vermenging is tussen schoolbestuurlijke belangen en eigen zakelijke en/of persoonlijke belangen, en dat iedere schijn daartoe wordt vermeden.
- 19 Het bestuur waakt ervoor dat bij één of meer bestuurders functies en/of bevoegdheden binnen of buiten het bestuur zodanig samenvallen dat de betreffende bestuurder of groep bestuurders onevenredig veel invloed heeft of kan hebben op het handelen van het bestuur.

Vertrouwen

- 20 Het handelen van het bestuur wordt gekenmerkt door betrouwbaarheid zodat kan worden gerekend op gedane toezeggingen en gewekte verwachtingen.
- 21 Bevoegdheid, kennis, informatie en invloed waarover het bestuur of een individuele bestuurder uit hoofde van zijn of haar functie beschikt, wendt het bestuur c.q. wendt deze individuele bestuurder uitsluitend aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

Integriteit en gelijke behandeling

- 22 Het bestuur en individuele bestuurders handelen zo dat alle belanghebbenden met respect worden bejegend en hun belangen correct worden afgewogen.
- 23 Het bestuur handelt in gelijke gevallen en situaties op gelijke wijze.
- 24 Het bestuur draagt er zorg voor dat leerlingen (en hun ouders) en werknemers zonder gevaar voor hun (rechts)positie de mogelijkheid hebben te rapporteren aan de voorzitter van het bestuur of aan een door het bestuur aangewezen of orgaan over vermoede onregelmatigheden van algemene, bestuurlijke, operationele en financiële aard binnen het bestuur en/of binnen de school/scholen.

Financiële deugdelijkheid

- 25 Het bestuur draagt zorg voor een deugdelijke bedrijfsvoering. Met deugdelijke bedrijfsvoering wordt ook bedoeld dat deze bedrijfsvoering is gericht op het realiseren van de door het bestuur vooraf geformuleerde doelen.

- 26 Het bestuur voert beleid wat betreft risicomanagement, geldbeheer, financiering en belegging. Het bestuur verantwoordt de uitvoering hiervan in het jaarverslag.
- 27 Het bestuur geeft expliciet de herkomst en omvang aan van de door of namens hem ontvangen additionele middelen zoals sponsorgelden en vrijwillige ouderbijdragen en verantwoordt de besteding.
- 28 Het bestuur wijst zelf de externe accountant aan.

Literatuur

- Besturenraad (2004). Nieuwsbrief 6 april 2004. Geraadpleegd zomer 2004 via <http://www.besturenraad.nl>.
- Besturenraad (2003). *Goed bestuur onderwijs. Uitgangspunten en overwegingen voor toezicht, bestuur en management in het onderwijs*. Advies Commissie Strikwerda, in opdracht van de Besturenraad. Voorburg: Besturenraad.
- Besturenraad (2005). *Educational Governance*. Voorburg: Besturenraad.
- Bond KBO (2004). *Goed onderwijs, betrokken samenleving. Vrijheid, verantwoordelijkheid en verantwoording. Visie van de Bond KBO voor een nieuwe koers in het primair onderwijs*. Den Haag: Bond KBO.
- Bond KBO (2005). *Onderwijs besturen.... 'vasthouden en loslaten'*. Den Haag: Bond KBO.
- Brief aan de leden van de vaste commissie van OCW van de Tweede Kamer (31 augustus 2004). Den Haag: Diverse organisaties voor bestuur en management in het onderwijs.
- Bronneman-Helmers, R. (1999). *Scholen onder druk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Diverse onderwijsorganisaties (2005). *Gedragscode Schoolkosten Voortgezet onderwijs*. Woerden.
- EK (2003/2004). *Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 27020, B.
- De Hart J. (red.) (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, L. en R. Vogels (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hooge, E. (2004). 'Goed onderwijsbestuur in het funderend onderwijs: niet alleen een kwestie van structuur maar juist ook van gedrag'. In: *NTOR* (2) juli, p. 83-94.
- Hooge, E. (2005). *De betekenis van Corporate Governance voor het MKB en de (semi-)publieke sector* (lectorale rede). Breda: Avans Hogeschool.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, en het Verwey-Jonker Instituut (2003). *Horen, zien, niet zwijgen. Deel I. Onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties*. Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, en het Verwey-Jonker Instituut.
- Jungbluth, P. (2003). *De ongelijke basisschool*. Nijmegen: ITS.
- Klifman, H. (2004). 'Good governance in het onderwijs'. In: *Meso magazine*, (24) 139, november.
- Kleijwegt, M. (2005). *Onzichtbare ouders, in de buurt van Mohammed B. Zutphen: Plataan*.
- Koers Primair Onderwijs (2004). *Ruimte voor de school*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Koers Voortgezet Onderwijs (2004). *De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Kriens, J. (2004). 'Een gemeenschap die ertoe doet'. In: J. Kloprogge, *Voetsporen 2004*, Den Haag: Transferpunt onderwijsachterstanden.
- Ledoux, G., R. van Schoonhoven en R. Sikkes (2003). *Vluchten kan niet meer, Over etnische segregatie in het onderwijs*. Utrecht: FORUM.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Brief herziening kerndoelen basis-onderwijs*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Meer ruimte voor variëteit in het basisonderwijs*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (persbericht nummer 16).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*, 9 juli 2004. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Beleidsnotitie governance in het onderwijs*, 7 juli 2005. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2004). *Koers BVE: doelgericht zelfbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Degelijk onderwijsbestuur. Bestuur, toezicht en verantwoording in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Bakens voor spreiding en integratie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsmeter 2005 (2005). *Actuele onderwerpen. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Leusden: The SmartAgent company.
- Sikkes, R. (2003). 'De onvermijdelijke "ons-soort-oudersscholen"'. In: Ledoux, G. et al. *Vluchten kan niet meer*. Utrecht: FORUM.
- Smit, F., G. Driessen en J. Doesborgh (2005). *Opvattingen van allochtone ouders over onderwijs: tussen wens en realiteit*. Nijmegen: ITS.
- TK (2003/2004). *Jeugdagenda*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29284, nr. 1.
- TK (2003/2004). *Onderwijs, integratie en burgerschap. Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29536, nr. 2.
- TK (2003/2004). *Plan van aanpak veiligheid onderwijs en de opvang van risicoleerlingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29240, nr. 5.
- TK (2004/2005). *Modernisering van de overheid. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29362, nr. 32.
- TK (2003/2004). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29200 VIII, nr. 13.
- TK (2003/2004). *Vaststelling begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004. Verslag schriftelijk overleg over de Koers Primair Onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29200 VIII, nr. III.
- Winter, M. de (2004). *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief*. Den Haag: WRR (Webpublicatie nr. 1).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2004-2005) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl. Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.
ISBN 90-377-0165-5

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4
(English edition 2001)

Social and Cultural Report 2002. The Quality of the Public Sector (Summary). ISBN 90-377-0118-3

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

SCP-publicaties 2004

2004/4 Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004 (2004).
ISBN 90-377-0156-6

2004/6 The Poor Side of the Netherlands. Results from the Dutch 'Poverty Monitor', 1997-2003
(2004). ISBN 90-377-0183-3

2004/7 Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten (2004).
ISBN 90-377-0129-9

2004/8 Public Sector Performance. An International Comparison (2004). ISBN 90-377-0184-1

2004/11 Verpleging en verzorging verklaard (2004). ISBN 90-377-0189-2

2004/12 Trends in Time. The Use and Organisation of Time in the Netherlands (2004).
ISBN 90-377-0196-5

- 2004/14 Performances du secteur public. Comparaison internationale (2004). ISBN 90-377-0193-0
 2004/15 Prestaties van de publieke sector. Samenvatting in zeven talen (2004).
 ISBN 90-377-0194-9
 2004/16 Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen (2004). ISBN 90-377-0191-4
 2004/17 Sociale uitsluiting in Nederland (2004). ISBN 90-377-0160-4
 2004/18 Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking (2004).
 ISBN 90-377-0195-7
 2004/19 Emancipatiemonitor 2004 (2004). ISBN 90-377-0190-6
 2004/20 Ouders over opvoeding en onderwijs (2004). ISBN 90-377-0158-2

SCP-publicaties 2005

- 2005/1 Landelijk verenigd. Civil society en vrijwilligerswerk IV (2005). ISBN 90-377-0126-4
 2005/2 Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector (2005).
 ISBN 90-377-0204-X
 2005/3 De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002 (2005).
 ISBN 90-377-0157-4
 2005/4 Kinderen in Nederland (2005). ISBN 90-377-0209-0
 2005/5 Vermaatschappelijking in de zorg (2005). ISBN 90-377-0214-7
 2005/6 Culture-lovers and Culture-leavers. Trends in interest in the arts and cultural heritage in the
 Netherlands (2005). ISBN 90-377-0217-1
 2005/7 Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel
 erfgoed. Het culturele draagvlak 6 (2005). ISBN 90-377-0228-7
 2005/8 The Hunt for the Last Respondent (2005). ISBN 90-377-0215-5
 2005/9 Zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ontwikkelingen in de vraag (2005).
 ISBN 90-377-0235-X
 2005/11 Maten voor gemeenten 2005 (2005). ISBN 90-377-0224-4
 2005/12 Arbeidsmobiliteit in goede banen (2005). ISBN 90-377-0203-1
 2005/13 Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming
 (2005). ISBN 90-377-0225-2

Onderzoeksrapporten 2004

- 2004/1 Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden (2004).
 ISBN 90-377-0162-0
 2004/2 De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van normen en waarden in bevolkingsen-
 quetes (2004). ISBN 90-377-0163-9
 2004/3 Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur
 (2004). ISBN 90-377-0144-2
 2004/5 Maten voor gemeenten 2004 (2004). ISBN 90-377-0179-5
 2004/9 Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marok-
 kanen. Samenvatting (2004). ISBN 90-377-0176-0
 2004/10 Unequal Welfare States (2004). ISBN 90-377-0185-X

Werkdocumenten

- 95 Voorstel voor de toekomstige ontwikkeling van de landelijke jeugdmonitor (2004).
 ISBN 90-377-0167-1
 96 Nieuwe baan of nieuwe functie? Een studie naar de beloning van externe en interne mobiliteit
 (2004). ISBN 90-377-0172-8
 98 Landelijk ramingsmodel kinderopvang (2003). ISBN 90-377-0148-5
 99 Sociale uitsluiting (2003). ISBN 90-377-0154-X

- 100 Het Nationale scholierenonderzoek (NSO) en het Health Behaviour in School-aged Children-onderzoek (HBSC) vergeleken (2004). ISBN 90-377-0150-7
- 101 Schalen van fysieke en psychosociale beperkingen. Het meten van hulpbehoefte bij de indicatiestelling verpleging en verzorging (2004). ISBN 90-377-0151-1
- 102 Vertrouwen in de rechtspraak; theoretische en empirische verkenningen voor een monitor (2004). ISBN 90-377-0164-7
- 103 Bindingsloos of bandenloos. Normen, waarden en individualisering (2004). ISBN 90-377-0169-8
- 104 De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid (2004). ISBN 90-377-0170-1
- 105 Cijferrapport Allochtone ouderen (2004). ISBN 90-377-0171-x
- 106 Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen (2004). ISBN 90-377-0178-7 (set, 6 delen)
- 107 The Social State of the Netherlands. Summary (2004). ISBN 90-377-0168-x
- 108 Naar een stelsel van sociale indicatoren voor het Integraal toezicht jeugdzaken. Advies in opdracht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie van het Onderwijs (2004). ISBN 90-377-0186-8
- 109 Kosten en baten van extramuralisering (2004). ISBN 90-377-0187-6
- 110 Verklaringsmodel verpleging en verzorging. Onderzoeksverantwoording (2005). ISBN 90-377-0199-x
- 111 Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school (2005). ISBN 90-377-0213-9
- 112 Wijkkwaliteiten (2005). ISBN 90-377-0216-3
- 113 Ouderen van nu en van de toekomst (2005). ISBN 90-377-0219-8
- 114 Verzonken technologie. ICT en de arbeidsmarkt (2005). ISBN 90-377-0205-8
- 115 Cijfermatige ontwikkelingen in de verstandelijk-gehandicaptenzorg. Een vraagmodel (2005). ISBN 90-377-0221-x
- 116 Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning (2005). ISBN 90-377-0233-3
- 117 Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Een empirische evaluatie op landelijk niveau (2005). ISBN 90-377-0236-8

Overige publicaties

Hollandse taferelen (2004). Nieuwjaarsuitgave 2004. ISBN 90-377-0155-8

Social Europe. European Outlook 1. Annex tot the 'State of the Union 2004' (2004). ISBN 90-377-0145-0

Does Leave Work? Summary (2004). ISBN 90-377-0182-5

Destination Europe. Immigration and Integration in the European Union (2004). ISBN 90-377-0198-1

Hier en daar opklaringen (2005). Nieuwjaarsuitgave 2005. ISBN 90-377-0212-0

De jacht op de laatste respondent. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0223-6

De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen (2005). ISBN 90-377-0222-8