

Democratie leren: Van der Hoeven en De Winter over onderwijs en burgerschapsvorming

W. Veugelers

Samenvatting

Maatschappelijke ontwikkelingen als de toenemende kloof tussen politiek en samenleving, het “zinloos” geweld, politieke moorden en sociale en culturele problemen met “nieuwkomers” hebben de druk op het onderwijs om invulling te geven aan haar pedagogische taak versterkt. *Burgerschapsvorming* is daarbij een centraal concept. Adviesorganen als de Onderwijsraad (2003a, 2003b) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2004) brengen studies uit waarin een grotere bijdrage van het onderwijs aan burgerschapsvorming wordt bepleit. De Utrechtse hoogleraar Micha de Winter verrichtte op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een studie naar opvoeding en burgerschapsvorming en de rol van de overheid daarbij. In dit essay bespreken we de studie van De Winter en wordt deze geplaatst tegen de achtergrond van het overheidsbeleid ten aanzien van onderwijs en burgerschapsvorming. Centraal staan daarbij de vragen in hoeverre de introductie van het begrip *democratie* een vooruitgang is vergeleken bij de burgerschapsvorming van minister Van der Hoeven, en waar bij de uitwerking van het begrip *democratie* voor het onderwijs aandacht aan moet worden besteed.

wijs te weinig bezig was met haar pedagogische opdracht (Ritzen, 1992, 1993). Dat riep onmiddellijk de vraag op of de minister misschien “staatspedagogiek” bedreef en hoe zijn denkbeelden zich dan wel verhielden met de vrijheid van onderwijs. Toch heeft Ritzen met zijn pleidooi een belangrijke bijdrage geleverd aan de hernieuwde aandacht voor de pedagogische dimensie van het onderwijs. Er is – vooral door mensen van buiten de onderwijspraktijk – veel over gesproken, adviesorganen hebben er beschouwingen aan gewijd en uiteindelijk is de huidige minister van onderwijs, cultuur en wetenschap ruim 10 jaar later bezig met beleid op hetzelfde terrein, nu onder de titel “burgerschapsvorming”.

2 Nederlandse context

Het is niet typisch Nederlands om te praten over waarden en normen, en onderwijs, al denkt meniggeen dat. In veel westerse landen vinden momenteel soortgelijke discussies plaats. Gemeenschappelijk daarbij is dat gezocht wordt naar verbetering van omgangsvormen, het tegengaan van geweld, het betrekken van jongeren bij de samenleving en het omgaan met diversiteit in culturen en levensbeschouwingen. Ondanks een internationale trend naar meer aandacht voor waarden en normen en voor burgerschapsvorming, willen wij hier wijzen op een aantal specifieke kenmerken die in de Nederlandse context van invloed zijn op de invulling van de pedagogische opdracht van het onderwijs.

2.1 Invloed denominatie

De vrijheid van inrichting van het onderwijs geeft scholen de mogelijkheid een eigen pedagogisch beleid te voeren. De Nederlandse overheid is daarom zeer terughoudend in pedagogische zaken, zeker als er levensbeschouwelijke facetten aan kunnen worden onderscheiden. Onderwijsorganisaties, en met name organisaties die betrokken zijn bij

1 Ritzen en de herwaardering van de pedagogische opdracht van het onderwijs

Ritzen pleitte in 1992 als minister van onderwijs en wetenschappen voor een hernieuwde aandacht voor waarden en normen in het onderwijs. Hij was van mening dat het onder-

het christelijk onderwijs, waken intensief over de eigen beleidsruimte. Toch is die eigen beleidsruimte in de praktijk gering, zeker op het gebied van het curriculum. Het bijzonder onderwijs mag alleen het vak godsdienst/levensbeschouwing naar eigen inzichten inhoud geven.

2.2 Centrale aansturing curriculum

Het Nederlands onderwijs kent een traditie van sterk door de politiek aangestuurde kern-doelen en eindtermen en een controle daarvan via centrale toetsing en examinering. De speelruimte van de scholen om een eigen inhoudelijke invulling te geven aan het onderwijs wordt hiermee beperkt. Gezien de vrijheid van inrichting van het onderwijs mag het voorgeschreven "nationale" curriculum niet nadrukkelijk ingaan tegen de eigen visie van de diverse levensbeschouwingen. Levensbeschouwelijk gevoelige kwesties worden daarom vermeden, en waar dit niet gebeurt, ontstaat meteen een groot en heftig debat. De discussie over het al of niet onderwijzen van 'intelligent design' in het vak biologie is daarvan een voorbeeld.

2.3 Sociaal domein onderbelicht

Welke inhoudsdomenien krijgen veel ruimte in het onderwijs? Het Nederlandse onderwijs is sterk internationaal en beroepsinhoudelijk georiënteerd. Nederlandse leerlingen hebben veel taalonderwijs en veel bètaonderwijs. Het sociale domein is in vergelijking met veel andere landen onderbelicht, zeker in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Vakken als geschiedenis en aardrijkskunde verliezen terrein in het voortgezet onderwijs, en maatschappijleer staat alleen in de bovenbouw op het rooster. Levensbeschouwing is geen verplicht vak en wordt vrijwel alleen in het christelijk voortgezet onderwijs gegeven, en niet in het openbaar en algemeen bijzonder onderwijs.

De combinatie van veel centrale sturing en controle en een sterke, politieke positie van het bijzonder onderwijs, zonder dat zij erin slaagt daadwerkelijk veel ruimte te creëren voor eigen pedagogische accenten, zorgt ervoor dat aandacht voor het pedagogische klem zit tussen een overheid die niets mag en scholen die nauwelijks iets kunnen.

3 Actief burgerschap en sociale integratie

Recente maatschappelijke ontwikkelingen én concrete incidenten waren voor met name minister-president Balkenende en minister Van der Hoeven aanleiding om regelmatig het onderwijs naar voren te schuiven als een institutie die aandacht moet besteden aan onderwerpen als veiligheid, tolerantie, zorg voor elkaar, goede omgangsvormen, etc. Deze incidentenbenadering is nu vervangen door aan de scholen expliciet te vragen om aandacht te besteden aan burgerschapsvorming. Minister Van der Hoeven publiceerde hierover in april 2004 de brief "Onderwijs, integratie en burgerschap" (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004).

Inmiddels ligt er ook een wetsvoorstel "Bevordering actief burgerschap en sociale integratie". In de Wet op het primair onderwijs en in de Wet op het voortgezet onderwijs wordt de tekst opgenomen: "Het onderwijs is mede gericht op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie." (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005). Dit betekent dat in de kerndoelen voor het basisonderwijs en in de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs wordt aangegeven dat scholen hier aandacht aan moeten besteden.

In de memorie van toelichting (p. 4 e.v.) wordt verder uitgewerkt wat de minister verstaat onder burgerschap en sociale integratie: "Actief burgerschap betekent de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren." (...) "Onder sociale integratie wordt een deelname van burgers (ongeacht hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving verstaan, in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur." (...) "Meer in het algemeen kan het onderwijs een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de sociale binding in de samenleving." (...) "Met name gaat het er daarbij om dat scholen bijdragen aan de ontmoeting van kinderen van verschillende afkomst." (...) "Dit wetsvoorstel komt aan een en ander tegemoet en

kan worden gezien als een meer eigentijdse invulling van de bepaling in de ‘Wet op het primair onderwijs’ en de ‘Wet op het voortgezet onderwijs’ om leerlingen voor te bereiden op de multiculturele samenleving. (...) Het gaat om ‘leren samen leven’.

De minister erkent dat “het daarbij niet alleen om kennisoverdracht gaat maar evenzeer om ervaringsleren, met andere woorden om actief burgerschap: burgerschap leert men door het te doen, door te ervaren wat het is, door feitelijke sociale bindingen met elkaar in de school en in de omgeving aan te gaan.” (p. 6).

4 Kritiek op de voornemens van de minister

Bij de voornemens van de minister van onderwijs, cultuur en wetenschap willen we enkele kanttekeningen plaatsen.

4.1 Eenzijdig perspectief op burgerschap

De brief “Onderwijs, integratie en burgerschap” (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2004) zou een meer samenhangende visie op onderwijs en burgerschapsvorming ontvouwen. De brief had echter als belangrijkste invalshoek de integratie van immigranten. In plaats van integratie te zien als onderdeel van burgerschapsvorming, werden de problemen met de integratie van allochtonen het uitgangspunt voor beschouwingen over de taak van het onderwijs. Het onderwerp “islamitische scholen” trok de meeste aandacht in het publieke en politieke debat met vragen als: Mogen islamieten ook eigen scholen stichten? En hoe kan de overheid controleren of islamitische scholen voldoende aandacht besteden aan Nederlandse waarden en normen?

Eens te meer bleek dat de actualiteit van grote invloed is op het politieke denken over de pedagogische opdracht van het onderwijs. Een paar jaar daarvoor trok zinloos geweld het meest de aandacht en moesten scholen de omgangsvormen van jongeren verbeteren. Vervolgens moesten de scholen de veiligheid in en om school verbeteren; nu ligt het accent op integratie. Ondanks een pleidooi voor bur-

gerschapsvorming in het algemeen, draagt de uitwerking nog sterk het karakter van “incidentenbeleid”. Dit incidentenbeleid irriteert veel docenten. In diverse onderzoeken geven docenten aan dat zij het gevoel hebben dat ze er steeds weer nieuwe taken bij krijgen, terwijl de voorwaarden waaronder zij hun pedagogische functie invulling moeten geven, niet zichtbaar verbeteren. Docenten die invulling willen geven aan hun pedagogische taak, pleiten ervoor dat ruimte wordt gemaakt in het curriculum, dat zij meer mogelijkheden krijgen om in kleinere groepen intensief met leerlingen te praten, en dat zij meer de persoonlijke en sociale ontwikkeling van elke leerling kunnen begeleiden (Roede, Klaassen, & Veugeliers, 2004).

4.2 Terughoudendheid bij attitudeontwikkeling

Minister Van der Hoeven is duidelijk over de relevantie van kennis en vaardigheden bij burgerschapsvorming, maar is erg terughoudend in het formuleren van meer affectieve doelen als de bereidheid en de wil om je in te zetten. Leerlingen moeten ons inziens echter niet alleen kennis verwerven over democratie en vaardigheden aanleren om te kunnen participeren in een democratie, zij moeten ook de bereidheid (houding) ontwikkelen om democratisch te willen handelen. Onderwijs moet proberen jongeren te verleiden om zich sociaal op te stellen, zich in te zetten voor de gemeenschap, rekening te willen houden met culturele verschillen, conflicten vreedzaam op te willen lossen, etc. Attitudeverandering maakt deel uit van burgerschapsvorming.

De overheid is terughoudend in het aangeven van welke attitudes zij wil ontwikkelen. Natuurlijk is het toetsen van attitudes moeilijk, en ook didactisch gezien is kennisverwerving en vaardighedenontwikkeling relatief eenvoudig in vergelijking met attitudeontwikkeling. Het is bovendien de vraag of je individuele leerlingen zou willen afrekenen op de attitudes die zij ontwikkelen. Een beoordelingscultuur ten aanzien van attitudes zou juist de kritische reflectie op, en een dialoog over waarden en attitudes ernstig kunnen belemmeren.

Dergelijke uitvoeringsproblemen betekenen echter niet dat daarmee attitudeontwik-

keling als onderwijsdoel naar de achtergrond mag verdwijnen. Vergelijk het maar met de beroepshouding: de school probeert bij leerlingen ook een positieve houding ten opzichte van arbeid en het functioneren in arbeidsverhoudingen te realiseren. Waarom dan niet bij burgerschapsvorming? De aandacht voor attitudeontwikkeling verdwijnt in de voorstellen van de minister weer te snel achter de eenvoud van formele kennis en vaardigheden. Dit bevordert dat docenten de pedagogische taak niet in de eerste plaats zien als een proces van identiteitsontwikkeling, maar als het verwerven van abstracte kennis en technische vaardigheden.

4.3 Eisen ten aanzien van burgerschapsvorming in scholen

De politiek blijft worstelen met de invalshoek die zij moet kiezen bij de aandacht voor burgerschapsvorming. Niet alleen wat betreft conceptueel denken, maar ook in praktische consequenties als de vraag: Moet er al of niet een apart vak komen? En in de verhouding tussen pedagogisch beleid van de overheid en autonomie van scholen: In hoeverre legt de overheid vast wat de doelen zijn? En wat is de ruimte voor scholen? De overheid blijft opvallend terughoudend in het stellen van eisen aan scholen wat betreft burgerschapsvorming. Scholen wordt gevraagd om zelf een invulling te geven aan de burgerschapsvorming. Belangrijke argumenten hierbij zijn het beleid gericht op het vergroten van de autonomie van scholen, en het recht doen aan de vrijheid van inrichting van het onderwijs. De vraag is of de scholen dan ook werkelijk die ruimte krijgen. Er wordt in de ogen van scholen weer iets aan het curriculum toegevoegd zonder dat er andere inhoud worden weggehaald.

5 Burgerschap en democratie

Minister Van der Hoeven koppelt burgerschapsvorming aan sociale integratie, en beperkt in de suggesties voor de onderwijspraktijk burgerschap op het microniveau tot goed sociaal gedrag, op mesoniveau tot hulp aan de gemeenschap en op macroniveau tot staatspolitiek, en dat terwijl juist binnen de

sociale wetenschappen het begrip *burgerschap* steeds vaker geplaatst wordt binnen democratie, burgerschapsvorming binnen leren democratiseren, en democratie – in navolging van Dewey – wordt gezien als een ‘way of life’ (zie bijv. Berding, 1999; Van Gunsteren, 1992; Kleijer en Tillekens, 1996; Veugelers, 2003). Burgerschap beperkt zich daarbij niet meer tot het politieke domein, maar strekt zich uit tot de sociale omgang en tot identiteitsontwikkeling. In burgerschap valt het politieke, het sociale en het persoonlijke samen. Burgerschapsvorming is het concept waarmee de persoonsontwikkeling in het sociale en publieke domein wordt gedacht. Democratie leren en democratisering als proces, worden steeds vaker naar voren geschoven als doel van burgerschapsvorming. Democratisering als proces brengt tot uitdrukking dat democratie een houding is én dat de huidige democratie niet het eindstation op het gebied van democratisering is (Giroux, 1989).

Op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft de Utrechtse hoogleraar Micha de Winter (2004) een studie verricht naar opvoeding en burgerschapsvorming en de rol van de overheid daarbij. Deze studie werd eind 2004 gepubliceerd. De Winter (1995, 1996) heeft in eerdere publicaties het *participatieconcept* centraal gesteld. Hij verwijst daarbij naar jongeren serieus nemen, kansen geven en laten oefenen in maatschappelijke participatie. De Winter (2004) plaatst participatie nu in het kader van democratie leren. Met behulp van het werk van auteurs als Dewey (1923), Gutman (1987) en Giroux (1989) pleit hij voor opvoeding in democratie. We geven eerst de centrale ideeën uit deze studie weer:

“Het algemeen belang is als doel van opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid teveel uit het oog verloren, omdat het individuele belang een steeds hogere prioriteit heeft gekregen. In het hedendaagse socialisatieproces staan de ontwikkelingsmogelijkheden en rechten van het individu centraal; soms prevaleren belangen van de familie of de eigen (religieuze) groepering. Socialisatie, beschouwd vanuit het algemeen belang, weersprekt ten genen

dele het belang van de persoon of groep, maar accentueert de verantwoordelijkheden en de verplichtingen die noodzakelijk zijn voor een geordende, humane en rechtvaardige samenleving.

Hernieuwde aandacht voor dat algemeen belang – gedefinieerd in termen van de democratische rechtsstaat en democratische omgangsvormen – als richtsnoer voor publieke en private socialisatie, is dringend noodzakelijk, juist in een tijd van groeiende nadruk op het eigen belang, van desinteresse in de publieke zaak, van toenemende pluriformiteit, afnemende sociale cohesie en oprukkend fundamentalisme. Sterker geformuleerd: de democratie is het aan toekomstige burgers (en dus aan zichzelf) verschuldigd om alle mogelijke en toelaatbare pedagogische middelen in te zetten ter reproductie, cultivering en koestering van haar grondbeginselen en uitingsvormen. Democratieopvoeding is zo niet langer slechts een kwestie van persoonlijke pedagogische keuzes, maar tevens een urgente pedagogische verantwoordelijkheid van de samenleving, ten behoeve van het algemeen belang.

Bijkomend, maar aanzienlijk voordeel van zo'n democratisch opvoedingsperspectief is dat de opvoeding en socialisatie vanuit de verschillende domeinen (bijv. gezin, school, buurt, media) daarmee beter op elkaar afgestemd kunnen worden." (p. 3).

De Winter werkt het begrip *democratie* verder uit: "Democratie is de cruciale verbindingsschakel in een samenleving die van oudsher is gekenmerkt door een hoge mate van diversiteit. (...) Democratie is niet alleen een politiek systeem, maar verwijst ook naar een type persoon en een manier van samenleven. Deze *way of life* wordt onder meer gekenmerkt door de bereidheid democratisch gezag te aanvaarden, door sociale rechtvaardigheid, het vermogen zich te verplaatsen in de positie van anderen, de erkenning dat mensen recht hebben om van elkaar te verschillen, de bereidheid om anderen in hun waarde te laten, niet te discrimineren en door de wil om conflicten langs vreedzame weg op te lossen. (...). Autochtone en allochtone Nederlandse kinderen moeten expliciet vertrouwd gemaakt worden met de democratie

als politiek systeem en als sociale ethiek." (p. 7).

De Winter ziet democratie als een concept dat centraal kan staan in burgerschapsvorming: "Opvallend is echter dat vanuit verschillende posities op het ideologische spectrum vrijwel steeds gerefereerd wordt aan de democratie." (...) "Een democratische ethiek kenmerkt zich door de erkenning van wederzijdse belangen, de waardering van verschil en door het zo intensief en drempelloos mogelijk interacteren van zoveel mogelijk individuen en groepen. De grondbeginselen van de democratie bieden mijn inziens voldoende houvast om een breed gedragen normatief kader voor opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid te vormen." (...) "Een democratie heeft, met andere woorden, het recht en de plicht om te bezien of socialisatie zowel de individuele belangen van kinderen als de toekomstbelangen van de samenleving in voldoende mate dient." (...) Dat betekent bijvoorbeeld dat een gezonde ontwikkeling niets slechts kan worden gedefinieerd als de afwezigheid van psychosociale problemen, maar ook zou moeten blijken uit een toenemende bereidheid en capaciteit om samen met anderen gemeenschappelijke problemen op te lossen." (p. 27).

De Winter werkt deze voorstellen voor democratie leren niet alleen uit voor het onderwijs, maar ook voor het gezin en het jeugdbeleid. We geven ook hier de kern van zijn voorstellen weer:

Gezin

"Autoritatieve gezinsopvoeding bereidt kinderen het beste voor op leven in een democratische samenleving." (...) Het gezin is op deze manier de eerste leerschool voor sociale participatie en een democratische moraal. (...) Daarom behoort dit type opvoeding een centraal onderdeel te vormen van gerichte ouderschapseducatie, opvoedingsvoorlichting, mediacampagnes, programma's voor inburgering enzovoorts." (p. 7).

Onderwijs

"De vrijheid van onderwijs die in de grondwet is verankerd bestaat bij de gratie van de democratische rechtsstaat. Daarom is het gerechtvaardigd te verlangen dat alle instellingen voor primair en voortgezet onderwijs,

bijzonder en openbaar, de grondbeginselen van de democratie onderwijzen en voorlezen.” (...) Bij democratieonderwijs gaat het om overdracht van kennis, vaardigheden en attitudes volgens een longitudinaal opgezet leerplan. Deze aspecten dienen te zijn opgenomen in het curriculum, maar behoren ook zichtbaar te zijn in de ethiek en omgangsvormen van de school.” (p. 8).

Jeugdbeleid

Jeugdbeleid moet gericht zijn op het versterken van sociale bindingen en participatie van ouders en kinderen, het kan dan een bijdrage leveren aan de (re)vitalisering van een ‘civil society’. De Winter stelt dat de middelen zijn benoemd, maar de moraal van het verhaal ontbreekt nog (p. 59).

Een democratisch-pedagogisch offensief

De Winter pleit voor een samenhangend socialisatiebeleid gericht op teweegbrengen van democratie. Een samenleving moet via socialisatie aan bewuste reproductie en vernieuwing doen; aan de pedagogische verdediging van haar gemeenschappelijk belang, de democratische rechtsstaat. “Het impliceert geen staatsopvoeding, maar een bewuste gemeenschappelijke inspanning van burgers, organisaties en overheid, ofwel: de Civil Society.” (p. 61).

6 Democratie ontwikkelen

De beschouwing van De Winter bevat een groot aantal positieve elementen. We zullen ze puntsgewijs behandelen. Vervolgens constateren we ook een aantal punten die nadere aandacht en uitwerking verdienen.

6.1 Positieve elementen in de visie van De Winter op democratie leren

1 In de onderwijssociologie worden drie functies van het onderwijs onderscheiden: persoonlijke ontplooiing, maatschappelijke voorbereiding, en voorbereiding op arbeid (Van Kemenade, 1981). Binnen het Nederlandse onderwijs krijgt de aandacht voor de maatschappelijke voorbereiding weinig aandacht. Maatschappelijke voorbereiding is vrijwel ingeperkt tot voorbe-

reiding op arbeid. De Winter pleit terecht voor een hernieuwde aandacht voor maatschappelijke voorbereiding. De Winter redeneert niet alleen vanuit het individu, maar ook vanuit het algemeen belang.

- 2 De Winter schuift het begrip *democratie* naar voren in plaats van *burgerschap*. Democratie, zeker democratie als way of life drukt, meer dan burgerschap, een proces uit en heeft al een waardegeladen inhoud: er worden al keuzes gemaakt. Democratie is in de visie van De Winter gericht op het bieden van vrijheid en het vreedzaam oplossen van verschillen. De Winter geeft met zijn keuze voor democratie een nadere invulling aan het begrip *burgerschapsvorming*. Zijn visie op burgerschapsvorming is dynamischer over hoe mensen met elkaar zouden moeten samenleven dan de meer op integratie gerichte visie op burgerschap van minister Van der Hoeven.
- 3 In het denken over jeugd en opvoeding is volgens De Winter het ‘child-centeredness’ zo dominant dat “het zoeken naar een referentiekader voor opvoeding en socialisatie in termen van een levensbeschouwing of maatschappijvisie naar de achtergrond is verdwenen.” (...) “Uit angst voor normativiteit willen de meeste pedagogen en psychologen hun vingers liever niet branden aan de richting die opvoeding en onderwijs zouden moeten nemen.” (p. 16). De Winter neemt duidelijk wel een normatieve positie in. Terecht ziet De Winter pedagogiek als een normatieve wetenschap die op basis van empirisch onderzoek én theoretische vooronderstellingen keuzes mag maken in doelstellingen van opvoeding.
- 4 Identiteitsontwikkeling van jongeren vindt plaats in de context van allerlei socialisatie-instituten. De Winter pleit voor meer samenhang tussen die instituten, een inhoudelijke samenhang waar samenleving en overheid richting aan kunnen geven. De Winter pleit voor een bindende moraal hierin: een democratisch-pedagogisch offensief. Op een breed spectrum van opvoeding en onderwijs formuleert hij een samenhangend programma.
- 5 De overheid is zeker in het verzuilde Nederland terughoudend in het doen van

uitspraken over de opvoeding in gezinnen. De Winter is van mening dat de overheid om democratie te leren een bepaald type opvoeding mag stimuleren. De overheid mag in zijn visie, gezien het belang van het op democratische wijze functioneren in de samenleving, een proactief beleid voeren ten aanzien van de opvoedingspraktijk van haar burgers. Door aan de overheid – in wezen de samenleving als geheel – een actievere pedagogische rol toe te kennen, probeert De Winter de overheid deels te verlossen van de beknelling van de verzuiling.

- 6 Geheel in lijn met zijn eerdere werk geeft De Winter aan dat leerlingen actief moeten kunnen participeren in de school, in de gemeenschap en in de samenleving. Leerlingen moeten democratie leren door deze te oefenen. Vooral democratische leeromgevingen zijn noodzakelijk. Actievere en meer participatieve vormen van leren kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van een democratische houding. De Winter sluit hiermee aan bij de internationale literatuur op het gebied van ‘citizenship education’ (zie bijv. Haste, 2004; Torney-Purta, 2002; Westheimer & Kahne, 2004).
- 7 De Winter wijst op het belang van het verwerven van kennis en het ontwikkelen van vaardigheden. Het belangrijkste is echter het ontwikkelen van op waarden gebaseerde attitudes als “zorgzaamheid, empathie, tolerantie, onafhankelijk denken, eerlijkheid, enzovoorts.” (p. 48). De affectieve dimensie, het ontwikkelen van engagement, is de kern van een democratische way of life. De hamvraag is aldus De Winter: “Hoe leer je kinderen eigenlijk *tolerant* te willen zijn?” (De Winter, 2005, p. 7). In tegenstelling tot minister Van der Hoeven pleit De Winter veel nadrukkelijker voor het ontwikkelen van attitudes.
- 8 De Winter is zich ervan bewust dat niet alleen via onderwijs leerlingen de bereidheid ontwikkelen om te willen participeren in de samenleving. De samenleving moet deze jongeren ook een perspectief bieden dat een alternatief vormt voor de code van de straat (De Winter, 2005).

6.2 Een verdere problematisering van democratie leren

Het meeslepende betoog van De Winter roept echter ook vragen op. Wij concentreren ons hier in het bijzonder op zijn voorstellen voor het onderwijs:

- 1 Het centrale concept *democratie* wordt gepresenteerd als een concept waar eenduidige maatschappelijke steun voor is. Daarmee wordt tegelijkertijd genegeerd dat democratie verschillende invullingen kan krijgen. Democratie kan bijvoorbeeld een meer participatieve invulling krijgen, waarbij burgers veel kunnen meedenken en meebe beslissen op allerlei gebieden van de samenleving, of een meer formele invulling van rechten en plichten, of een meer consumentgerichte invulling waarbij de burger als het ware diensten koopt en verleent (Giroux, 1989; Van Gunsteren, 1992; Touraine, 1995). Om consensus te creëren over een gewenste burgerschapsvorming ligt het misschien voor de hand om het gezamenlijke meer te benadrukken dan de diversiteit, De Winter besteedt echter onvoldoende aandacht aan verschillende invullingen van democratie. Het ook door hem bepleite dynamische karakter van democratie en dus burgerschapsvorming komt daarmee maar beperkt tot uitdrukking.
- 2 Docenten verschillen ook in welk type burgerschap zij belangrijk vinden. In ons eigen onderzoek onderscheiden wij drie typen burgerschap: een aanpassingsgericht type, een individualiserend type, en een kritisch-democratisch type (Leenders & Veugelers, 2004; Veugelers & De Kat, 2003). Deze verschillen in burgerschapsoriëntaties vinden we terug in de pedagogische doelen die docenten en schoolleiders stellen. Docenten kunnen in hun onderwijs gericht zijn op de ontwikkeling van een verschillend type burgerschap: meer op aanpassing, op autonomie of op een kritisch-democratische participatie. In Amerikaans onderzoek naar doelen van maatschappelijke stages vinden Westheimer en Kahne (2004) vergelijkbare verschillen in doelen die docenten nastreven. Democratie kan zo vele vormen krijgen. In De Winters appèl voor

democratie als centraal pedagogisch concept onderbelicht hij verschillen in opvattingen over democratie, en daarmee verschillen in pedagogische doelen en praktijken.

- 3 Het vervangen van het begrip *burgerschap* door het begrip *democratie* impliceert dat de identiteit van de burger ruimer wordt gezien dan louter in het staatsburgerlijke domein, en meer geplaatst wordt in hoe mensen met elkaar omgaan. De Winter blijft in zijn redeneringen en in zijn voorbeelden echter gevangen in het Nederlandse strijdperk: verwijzingen naar globalisering, mondiale vorming en wereldburgerschap ontbreken. Globalisering leidt, aldus Beck (1998), helaas vaak juist in de politieke praktijk tot een versterking van de lokalisering. Ook de Winter beperkt het democratie leren – zelfs als een way of life – te zeer tot de staatsgrenzen. Hij overstijgt daarmee de integratiegedachte van Van der Hoeven nog onvoldoende.
- 4 De intentie in het Nederlandse onderwijsbeleid is thans dat kerndoelen steeds globaler worden geformuleerd, zeker bij waardegebonden thema's. Scholen kunnen in het kader van de vrijheid van onderwijs dan verder invulling geven aan deze kerndoelen. Democratie leren als eindterm zou betekenen dat alle scholen gericht zijn op het leren van democratie, maar dat iedere school, vanuit de eigen denominatie en de eigen pedagogische visie, zelf accenten kan leggen. Voor de helderheid van het debat en de mogelijkheden voor de scholen is het, zeker in het verzuilde Nederlandse onderwijs, van belang de niveaus van de overheid en de individuele school goed te onderscheiden. De Winter maakt dit onderscheid onvoldoende. Het is positief dat hij pleit voor een meer inhoudelijke sturing door de overheid middels het centraal stellen van het begrip *democratie*; tegelijkertijd kan van scholen worden gevraagd om vanuit hun eigen visie hier een nadere invulling aan te geven.

Bij het leggen van eigen accenten in burgerschapsvorming kan de denominatie van de school van invloed zijn (zie

voor het onderzoek naar de pedagogische opdracht in het christelijk onderwijs Dijkstra en Miedema (2003), in het katholiek onderwijs Leeferink en Klaassen (2000), en Emans en Roede (2005), in het openbaar onderwijs Veugelers en De Kat (2005), en in het algemeen bijzonder onderwijs Veugelers, Derriks, De Kat, en Leenders (2006).

- 5 In de discussies over waarden en normen en burgerschapsvorming is er altijd veel aandacht voor de rol van het onderwijs. Ook De Winter ziet het onderwijs als een belangrijke socialisatie-instituut. Toch blijven er vragen over hoe De Winter zijn voorstellen in het onderwijs wil realiseren. De minister wil aan scholen vragen om aan te geven hoe zij invulling geven aan de burgerschapsvorming. De minister creëert echter geen ruimte in het curriculum om scholen daarvoor meer en nieuwe mogelijkheden te geven.

De Winter laat zich nauwelijks uit over het curriculum en onderwaardeert daarmee het curriculum als normatieve praktijk. De Winter is hiermee geen uitzondering. Uit een recente 'review study' blijkt dat er in onderzoek naar waardevormend onderwijs weinig aandacht is voor het curriculum (Schuitema, Ten Dam, & Veugelers, in druk). In onderzoek naar het verborgen curriculum krijgt de normatieve boodschap van de leerstof juist veel aandacht (Klaassen, 1996).

- 6 De Winter wijst met name op meer participatieve en meer democratische omgangsvormen in het onderwijs. Terecht geeft hij voortdurend aan dat democratie leren ook zelf actief geoefend moet worden in het onderwijs. Dergelijke praktijken stellen hogere en intensievere eisen aan docenten en andere pedagogische medewerkers dan meer disciplinerende en meer selecterende praktijken. Meer 'caring' praktijken vragen om andere vormen van schoolorganisatie, kwaliteiten van docenten, en leerdoelen voor leerlingen (zie bijv. Ten Dam, Volman, Van der Veen, & Zwaans, 2005; Ten Dam, Veugelers, Wardekker, & Miedema, 2004; Leeman & Wardekker, 2004; Veugelers, Derriks, & De Kat, 2005).

7 Tot slot: een herwaardering van het normatieve

De Winter heeft met het naar voren schuiven van democratie leren een belangrijke bijdrage geleverd aan het debat over burgerschapsvorming. Hij overstijgt de praktische pleidooien voor goede omgangsvormen en sociale integratie van met name allochtonen, die zo kenmerkend zijn voor de benadering van minister Van der Hoeven. De Winter pleit ervoor om in opvoeding en onderwijs meer aandacht te besteden aan een democratische manier van samenleven waarin iedereen moet kunnen participeren en moet leren omgaan met verschillen. De Winter probeert ook de diverse opvoedingsinstituties met elkaar te verbinden en te komen tot een inhoudelijke, programmatische en normatieve visie op opvoeden en de rol van de overheid daarbij. Bovendien roept hij wetenschappers op om hun “antinormatieve zelfcensuur” te laten varen; zelf vervult hij hierin reeds lang een voorbeeldfunctie.

In onze bespreking van de ideeën van De Winter pleiten wij ervoor om democratie minder te zien als een eenduidig begrip en democratie consequent te zien als een proces van democratisering in alle gebieden van de samenleving. Burgerschap, in de betekenis van wereldburgerschap, overstijgt daarbij de formele politieke en nationale kaders. Burgerschapsvorming in het onderwijs vraagt om meer democratische omgangsvormen en een curriculum waarin leerlingen kunnen oefenen in democratisch denken en handelen.

Terug naar Ritzen. Wat waren ook al weer zijn voorstellen voor de pedagogische opdracht? De pedagogische opdracht van het onderwijs heeft volgens Ritzen (1993) drie aspecten:

- een algemeen maatschappelijke betekenis: de voorbereiding van leerlingen op hun leven in een democratische samenleving;
- de relatie tussen onderwijs en levensbeschouwing;
- de verhouding binnen scholen, vooral die tussen leerlingen, leerkrachten en ouders.

Het tweede en derde punt zijn volgens Ritzen de taak van de scholen zelf; de overheid kan

alleen aan scholen vragen om hier in het beleid, in het contact met ouders en in de praktijk aandacht aan te besteden. Over het eerste punt was Ritzen helder: “Scholen moeten leerlingen duidelijk maken wat een democratische samenleving eigenlijk is, en wat dat vraagt van mensen die daarin mogen leven en werken. (...) geen onderwijsprogramma is compleet zonder dat leerlingen daarmee actief in aanraking worden gebracht.” (Ritzen, 1993).

Indertijd kreeg Ritzen veel kritiek. Hij zou het onderwijs opzadelen met extra taken en hij zou staatspedagogiek bedrijven. Vergelijken we de uitspraken van Ritzen met het beleid van Van der Hoeven en de voorstellen van De Winter, dan valt op dat Ritzen indertijd ook al aandacht vroeg voor de voorbereiding op de democratische samenleving. Maar nog meer valt op hoe terughoudend Ritzen was in vergelijking met het huidige debat over burgerschapsvorming.

Resteert de vraag waarom het nu al 14 jaar duurt om beleid te maken voor de pedagogische opdracht van het onderwijs. De Amerikaanse historicus Kennedy, verbonden aan de Vrije Universiteit, wijdt dit aan het verdwijnen van het normatieve in discussies over de inrichting van de samenleving en in het bijzonder de rol van het onderwijs daarbij. Kennedy stelt in zijn oratie: “De deconfessionalisering van de Nederlandse maatschappij, die heel zichtbaar begon in de jaren zestig, gevolgd door de ontideologisering onder paars in de jaren negentig, hebben ons een land gebracht dat vooral bevolkt lijkt te zijn met ex-christenen en ex-marxisten. Sommigen hebben zich juichend laten bevrijden van hun ‘ideologische veren’ en velen prezen zich gelukkig te wonen in een land waarin ‘beleid’ op bewust niet-moralistische wijze werd aangepakt. Vanwege al deze redenen lijkt het erop dat een consistente definitie van civic virtue nauwelijks voet aan de grond heeft gekregen in de Nederlandse samenleving.” (Kennedy, 2005, p. 11). Kennedy pleit voor “een passie voor het publieke welzijn.” (p. 24). Een passie die nadrukkelijk bij De Winter aanwezig is. Met Kennedy en De Winter pleiten wij ervoor om kritisch met minister Van der Hoeven mee te denken over burgerschapsvorming in het onderwijs, en

daarbij ook aandacht te besteden aan attitudevorming.

Die attitudevorming is niet eenvoudig te realiseren in het onderwijs, maar burgerschapsvorming zou uiteindelijk daarop gericht moeten zijn. *Kennis hebben van democratie* is mooi, *democratisch kunnen handelen* is nog beter, maar het gaat uiteindelijk om *democratisch willen handelen* in het politieke domein én in het alledaagse leven.

Literatuur

- Beck, U. (1998). *Democracy without enemies*. Cambridge: Polity Press.
- Berding, J. (1999). *De participatie-pedagogiek van John Dewey*. Amsterdam: DSWO-press.
- Dam, G. T. M. ten, Veugelers, W., Wardekker, W., & Miedema, S. (Red.). (2004). *Pedagogisch opleiden. De pedagogische taak van de lerarenopleidingen*. Amsterdam: SWP.
- Dam, G. T. M. ten, Volman, M., Veen, I. van der, & Zwaans, A. (2005). Sociale competentie als onderwijsdoel: De rol van etnische schoolcompositie en stedelijke omgeving van de school. *Pedagogische Studiën*, 82, 374-389.
- Dewey, J. (1923). *Democracy and education*. New York: Macmillan.
- Dijkstra, A. B., & Miedema, S. (2003). *Bijzonder gemotiveerd*. Assen: Van Gorcum.
- Emans, B., & Roede, E. (2005). *Hoe katholiek zijn katholieke scholen?* De pedagogische dimensie, nr. 39. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Giroux, H. A. (1989). *Schooling for Democracy*. London: Routledge.
- Gunsteren, H. R. van. (Red.). (1992). *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: SDU.
- Gutman, A. (1987). *Democratic education*. Princeton: Princeton University Press.
- Haste, H. (2004). Constructing the citizen. *Political Psychology*, 25, 413-440.
- Kennedy, J. C. (2005). *De deugden van een gidsland. Burgerschap en democratie in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Kemenade, J. A. van. (Red.). (1981). *Onderwijs, bestel en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Klaassen, C. (1996). *Socialisatie en moraal*. Leuven: Garant.
- Klaassen, C. (2005). *Leren in een waarde(n)volle context*. De pedagogische dimensie, nr. 37. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Kleijer, H., & Tillemans, G. (Red.). (1996). *Burgerschap zonder moraal: een sociologische kijk op de verantwoordelijke burger*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2004). *Onderwijs, integratie en burgerschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2005). *Wetsvoorstel 29959 'Bevordering actief en burgerschap en sociale integratie'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Leeferink, H., & Klaassen, C. (2000). *De waardevolle leerling. Leerlingen van katholieke scholen over waarden, levensbeschouwing en opvoeding op school*. De pedagogische dimensie, nr. 10. Nijmegen: KUN.
- Leeman, Y., & Wardekker, W. (2004). *Onderwijs met pedagogische kwaliteit*. Lectorale rede. Zwolle: Windesheim.
- Leenders, H., & Veugelers, W. (2004). Waardevormend onderwijs en burgerschap. *Pedagogiek*, 24, 361-375.
- Onderwijsraad. (2003a). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2003b). *Rondom onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ritzen, J. M. M. (1992). *De pedagogische opdracht van het onderwijs. Een uitnodiging tot gezamenlijke actie*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ritzen, J. M. M. (1993). School moet uitleggen wat democratie inhoudt. *Trouw*, 17 maart 1993.
- Roede, E., Klaassen, C., & Veugelers, W. (2004). *Tussen wens en werkelijkheid. De pedagogische dimensie van de school*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Schuitema, J., Dam, G. T. M. ten, & Veugelers, W. (in druk). Teaching strategies for moral education: A review. *Journal of Curriculum Studies*.
- Torney-Purta, J. (2002). Patterns in the civic knowledge, engagement, and attitudes of European adolescents: The IEA Civic Education Study. *European Journal of Education*, 37(2), 129-141.
- Touraine, A. (1995). *What is democracy*. Boulder: Westview Press.
- Veugelers, W. (2003). *Waarden en normen in het*

onderwijs: Zingeving en humanisering: autonomie en sociale betrokkenheid. Oratie. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.

Veugelers, W., & Kat, E. de. (2003). Moral and democratic education in secondary schools. In Veugelers, W. & Oser, F. K. (Eds.), *Teaching in moral and democratic education in secondary schools* (pp. 193- 214). Bern/New York: Peter Lang.

Veugelers, W., & E. Kat, de. (2005). *Identiteitsontwikkeling in het openbaar onderwijs.* Antwerpen/Apeldoorn : Garant.

Veugelers, W., Derriks, M., & Kat, E. de. (2005). *Actieve participatie leerlingen en burgerschapsvorming.* De pedagogische dimensie, nr. 41. Amsterdam: ILO, Universiteit van Amsterdam.

Veugelers, W., Derriks, M., Kat, E. de, & Leenders H. (2006). *Burgerschapsvorming in het algemeen bijzonder onderwijs.* De pedagogische dimensie, nr. 42. Amsterdam: ILO, Universiteit van Amsterdam.

Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What kind of citizen? The politics of education of democracy. *American Educational Research Journal*, 41, 237-269.

Winter, M. de. (1995). *Kinderen als medeburgers. Kinder- en jeugdparticipatie als maatschappelijk opvoedingsperspectief.* Utrecht: De Tijdstroom.

Winter, M. de (1996). 'Geen jeugd zo verdorven als de laatste'. Een bespiegeling over jeugd, onderwijs en moraliteit. In: G. Hutschemakers & M. de Winter (Red.) *De veranderlijke moraal. Over moraliteit & psychologie* (203-216). Nijmegen: SUN.

Winter, M. de. (2004). *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief.* WRR Webpublicatie, nr.1. Beschikbaar op www.wrr.nl.

Winter, M. de (2005). *Democratieopvoeding versus de code van de straat.* Oratie. Utrecht: Universiteit Utrecht.

WRR. (2004). *Waarden, normen en de last van het gedrag.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Auteur

Wiel Veugelers is hoogleraar educatie aan de Universiteit voor Humanistiek en onderzoeker en docent bij het Instituut voor de Lerarenopleiding van de Universiteit van Amsterdam.

Correspondentieadres: W. Veugelers, Universiteit van Amsterdam, Instituut voor de Lerarenopleiding, Wibautstraat 2-4, 1091 GM Amsterdam, e-mail: w.m.m.h.veugelers@uva.nl