

VILÁGTÜKÖR

A civil társadalom és az oktatás Nyugat-Európában

Anneke Boot

Hollandia

Bár Hollandiában nagy hagyománya van a demokráciának a társadalom szinte minden rétegében, mégsem tekintik azt teljesnek. A demokrácia a társadalmi változásokhoz történő állandó, dinamikus alkalmazkodási folyamat. Amint láthatjuk saját társadalmunkban is, a változások igen gyorsan követik egymást. A döntéshozatalban a lényeg az, hogy a változásokhoz történő alkalmazkodás ne kerüljön túlzott mértékben a napi divat hatása alá.

Dolgozatomban az oktatási döntéshozatal kérdéseire próbálok választ adni. Ismertetem a folyamat hivatalos módjait, majd hozzáfűzök néhány megjegyzést arról, hogy ezen módzatok hogyan működnek a gyakorlatban. Döntéseket nálunk országos, helyi és iskolai szinten hoznak. Mindegyik szintnek megvannak a maga sajátosságai.

Írásom a jelenlegi helyzetről szól, de mivel folyamatosan vitatják a döntéshozatal változásait, ezért ezeket a vitákat is ismertetem.

Döntéshozatal országos szinten

A holland oktatási rendszer sajátossága a centralizált oktatáspolitikai. Alkotmányunk értelmében a központi kormány törvényhozás és szabályozás útján irányítja az oktatásügyet. Ezt teheti közvetlenül, mennyiségi és minőségi normákat előírva az oktatási folyamatra vagy az iskolai teljesítményekre. Teheti közvetve is, azáltal, hogy szabályozza az iskoláknak juttatott anyagi és egyéb forrásokat és megszabja az iskolai működés feltételeit, például a tanárok jogi státusát. A központi kormány fő hatáskörei a szervezés, a finanszírozás, a felügyelet és a vizsgáztatás. A törvény értelmében a kormány a legilletékesebb az oktatási innováció előmozdítására, amit szakmai kiegészítő struktúrák segítségével hajt végre.

Az oktatáspolitikai letéteményese az Oktatási és Tudományos Minisztérium. A tárca elképzeléseit megvitatja az iskolafenntartókkal, a tanári szakszervezetekkel, a szülők és a diákok szövetségeivel.

Az iskolafenntartók, a pedagógusok és a diákok létrehozták képviselőiket, amelyek különböző ernyőszervezetek keretében egyesítik erőiket. Ezek a szervezetek igen befolyásosak, hiszen csak rajtuk keresztül lehet eljutni azokhoz a szakmai konzultációs testületekhez, amelyek megbízást kapnak az érdemi oktatáspolitikai formálására.

Négy ernyőszervezet ismert: egy a katolikus, egy a protestáns, egy a nem egyházi magán- és egy az állami iskolák részére. Ezen fórumok lehetőséget adnak

tagjaiknak, a megfelelő világnézetű szervezeteknek, intézményeknek, hogy részt vegyenek általános oktatáspolitikai kérdésekről a miniszterrel folytatott konzultációkon. Vezetőik ily módon befolyásolhatják a közoktatás-politika alakulását akár a miniszterrel, akár tisztviselőivel kialakított kapcsolataik révén. Szoros szálakkal fűződnek a parlamenti képviselőkhez is.

Valamennyi oktatási szint saját konzultatív testülettel rendelkezik. Ezek a következők:

- Oktatásügyi Központi Konzultatív Bizottság;
- Középfokú Oktatási Konzultatív Bizottság;
- Szakképzési és Felnőttoktatási Konzultatív Bizottság;
- Felsőfokú Oktatási Konzultatív Bizottság.

A munkavállalással és a személyzeti kérdésekkel az alábbi két testület foglalkozik:

Különleges Konzultatív Bizottság, amely a minisztérium és a pedagógus-szakszervezetek közötti tárgyalásokat bonyolítja le;

Iskolatanácsi Szervezetek Bizottsága, amely a pedagógusok munkáltatójaként fellépő iskolatanácsi szövetségekkel folytat párbeszédet;

Felsőoktatási Bizottság, amely két részre oszlik, az egyik a felsőfokú szakképző intézményekkel, a másik az egyetemekkel foglalkozik;

Diák Konzultatív Bizottság is van, amelynek keretében a miniszter és a diákszervezetek képviselői tárgyalnak.

A miniszter vagy személyesen jelenik meg ezeknek a bizottságoknak az ülésein, vagy magas beosztású köztisztviselőivel képviselteti magát.

A konzultációkat követően a miniszter saját belátása szerint módosíthatja a javaslatokat. Ő dönti el, hogy olyan alapot jelentenek-e, amelyre az oktatáspolitikai elképzelésekből konkrét javaslatokat lehet építeni.

A következő lépés az adott kérdés fontosságán múlik. Kevésbé jelentős esetekben a megállapodást csupán közlik a parlamenttel, felügyelet céljából. A nagyobb horderejű törvénykezést vagy szabályozást igénylő oktatáspolitikai témákat a parlament is megvitatja. Ezt megelőzően a miniszternek két tanácsadói testülettel kell még konzultálnia.

Az egyik, az Oktatási Tanács, kimondottan az oktatással foglalkozik. Ez a tanács 1919-ben parlamenti határozat alapján jött létre. A tanács felelőssége, hogy gondoskodjon az állami és a magániskolák egyenlő mértékű finanszírozásának folyamatosságáról, az oktatáspolitikai és a törvényhozás következetességéről és az oktatás töretlen szabadságáról. A tanács fellebbezési fórumként is működik. Jelenleg 80 tagja van, ezek hat szekcióba (alapfokú, középfokú, felsőfokú, felnőttoktatási, taneszköz-ellátási, tanterv-értelmezési) tömörülve dolgoznak. A testület tagsága kizárólag az oktatásban dolgozó vagy korábban ott működött emberekből áll.

A másik, az Államtanács a kormány tanácsadói testülete a törvényhozás minden tárgyában; a javaslatok jogi és igazságügyi aspektusait vizsgálja.

Mindkét tanács ajánlásait közzéteszik, és a javaslatokkal együtt továbbítják a parlamentbe. Mind a Második, mind az Első Házban történő viták kimenetele döntő az iskolákban megvalósítandó oktatáspolitikai szempontjából.

Ha az ismertetett, jogilag kötelező eljárásokat végig gondoljuk, nem nehéz elképzelni, hogy oktatási rendszerünkben a változások igen lassúak. Csupán nagy körültekintéssel és türelemmel lehet a folyamatot előrevinni. Hollandiában négy-éves ciklusokban működnek a kormányok, gyakran előfordul, hogy egy cikluson belül nem tudnak befejezni egy tervezett jelentősebb változtatást.

Döntéshozatal helyi szinten

Az oktatás gyakorlatával kapcsolatos kérdéseket leginkább országos szinten vagy magukban az iskolákban döntenek el. A helyi önkormányzatok azonban egyre fontosabb szerepet kapnak majd az oktatáspolitikában.

Az egyes települések önkormányzatai a környék valamennyi állami és magániskolája hatóságaként lépnek fel. Ilyen minőségükben számos végrehajtói kötelességük van. A helyi hatóságok illetékesei például a tankötelezettség biztosításának. Finanszírozhatják az iskolák olyan kiadásait, amelyekre nem futja a központi támogatásból, feltéve, ha tiszteletben tartják az állami és a nem állami iskolák egyenlő jogosságát.

Az önkormányzat központi támogatást kap a felnőttoktatás tervezéséhez és elősegítéséhez. Ez igen aktuális kérdés, mivel Hollandiába nagy számban érkeznek bevándorlók. Valamennyiüknek meg kell tanulniuk a holland nyelvet, és szakmai képzésben is részesülnek, hogy képesek legyenek helytállni a munkaerőpiacon.

Manapság a helyi önkormányzatok aktuális feladatai közé tartozik az iskolai ellátás biztosítása, a közvetlenül külföldről érkező, nyelvet nem tudó bevándorló gyerekek befogadása, a szociális és kulturális szempontból hátrányos családok ellátása. Mivel az önkormányzatok az állami iskolák tulajdonképpeni fenntartói, a magánoktatás szervezetei tartanak attól, hogy az önkormányzatok előnyben részesítik az állami iskolákat, holott valamennyi oktatási intézményre kiterjed hatósági illetékességük. Erről még tart a vita.

Döntéshozatal iskolai szinten

Erős tendencia tapasztalható az iskolák és más oktatási intézmények nagyobb autonómiája megszerzésére. A felsőoktatásban már kialakult az intézmények tekintélyes mértékű önállósága. A középfokú szakképzésben és a felnőttoktatásban pedig ez a folyamat erőteljesen megindult.

Az önállóság foka függ az intézmény nagyságától, a fenntartó és a vezetés hatalmától. Az alap- és a középfokú oktatásban sok (több mint 6000) a kis iskolafenntartó, ezek öngazgatási lehetőségei igen szerények. Ahhoz, hogy a nagyobb autonómia az iskolai teljesítmény javát szolgálja, szélesíteni kellene az iskolafenntartók skáláját.

Az intézmények nagyobb autonómiára való törekvése mellett fontos a belső iskolai demokrácia fejlesztése is. Az 1981-es oktatási részvételi törvény értelmében minden hollandiai iskolában kötelező a részvételi tanács felállítása.

Az alapfokú és a középiskolákban ezeket a tanácsokat a testület és a szülők megválasztott képviselői alkotják. A szülők részvétele gyerekeik iskolai életében a szülői tanács keretében is történhet, amely ellátja javaslatokkal a részvételi tanácsba delegált képviselőit, és egyeztetni a szülők tevékenységét. A szakmai közép- és felsőfokú oktatási intézményekben a részvételi tanácsokat a tantestület és a diákközösségek képviselői alkotják. Minden egyetemen működnek egyetemi tanácsok, amelyekben mind a tanári testület, mind az egyéb dolgozók és a diákok képviseltek magukat. Itt helyet kaphatnak olyan, nem az adott intézményben dolgozó személyek is, akiknek a közösségi pozíciójuk ezt indokolta teszi.

Néhány évvel ezelőtt még minden iskola eldönthette, milyen jogot kaphat a részvételi tanács. Öt évi tapasztalat elemzése alapján a törvény úgy módosult, hogy ma már kötelezően előírja a részvételi tanácsok illetékességét. Többé nem kérdés,

hogy a tanácsok jóváhagyási vagy csupán ajánlási joggal bírjanak. Ily módon a lehetőségek adóttak. Más kérdés, hogy az emberek eléggé kihasználják-e azokat. A gond ugyanaz, mint az általános választásokon való részvétellel: Vajon az emberek azért nem élnek a politika befolyásolására kapott lehetőségekkel, mert elégedettek a helyzettel, vagy azért, mert nem hisznek abban, hogy tényleg képesek változtatásokat elérni?

Tény, hogy nemzeti szinten adóttak a feltételek a jó oktatási gyakorlat megvalósítására, azonban az iskolai gyakorlat még nem mindenütt jó. Érdekes, hogy léteznek erős diák- és tanárszövetségek, de a szülőkről ez nem mondható el. Sokat segítene, ha a szülők is létrehoznák az érdekképviselői szervezeteiket, de egyelőre ők a leggyengébb fél, ugyanis a korábban említett ernyőszervezeten kívül nemigen egyesítik erőiket.

Vita és következtetés

Az alap- és a középfokú iskolák irányítása az oktatás szabadságára épül. Két fontos kérdésre keressük a választ: Képesek-e az iskolák továbbra is élni ezzel a szabadsággal az országos normák keretében? Megkapják-e a szülők és a tanulók azt az oktatást, amelyet óhajtanak?

Vizsgáljuk meg előbb azt a kérdést, hogy lehetséges-e az oktatás szabadságának megteremtése iskolai szinten!

A központi kormány felelős a teljes oktatási rendszer fenntartásáért és a felügyeleti normák érvényesüléséért. Az iskolák felelősek a tényleges oktatásért, azért, hogy mit oktatnak, milyen tananyagot, elméletet és módszereket alkalmaznak, kit vesznek fel vagy bocsátanak el a tantestületből.

Az utóbbi évtizedekben a politikusok úgy látták, és a társadalom egésze is inkább úgy érezte, hogy a kormánynak hatást kell gyakorolnia az oktatás tartalmára is. Az oktatási szakma képviselői pedig arra törekedtek, hogy közreműködjenek a kormány oktatáspolitikájának a formálásában. Ennek köszönhetően létrejött az oktatáspolitikai viták intenzív áramköre, megtörtént a tanári munkavállalás feltételeinek és politikájának a meghatározása is.

Az évek során kifejlődött az oktatáspolitikai szabályozásnak az a mintája, amely központilag meghatározta a legkülönbözőbb ügyek alakulását. Az ernyőszervezetek, a tanári szakszervezetek és a kormány ezt egyaránt előnyösnek találták, mivel központi szinten ők uralták az oktatásügy befolyásolását és ellenőrzését. Azonban a szabályozás egyre bonyolultabbá vált, és mára növekvő terhet jelent mind a kormány, mind az iskolák részére.

Hollandiában manapság meg vannak győződve arról, hogy felülvizsgálatra szorul a kormány oktatásirányítási modellje. A központilag meghatározott, részletekbe menő szabályozás nem hatásos és nem hatékony. Nem egyeztethető össze az alkotmányban lefektetett, az oktatás szabadságáról szóló elvvel sem. A kormány több dokumentumban kijelölte, hogy szerinte milyen irányban történjék a felülvizsgálat, és hozzálátott a törvények módosításához. A főbb irányelvek szerint az oktatási intézmények több szabadságot kapnának politikájuk meghatározásában, a kormány szerepe pedig a célokra, az általános paraméterekre és a felügyeletre korlátozódna. Ennek megfelelően próbálkoznak a kis intézmények összevonásával, abból a megfontolásból kiindulva, hogy nagyobb iskolákban könnyebben kialakul az igazgatáshoz szükséges tudás.

A miniszter idejének jelentős részét azzal tölti, hogy megpróbálja meggyőzni a különböző oktatási szervezeteket e nézetek helyességéről. Ezek a hatalmas szervezetek nem akarják átugrani saját árnyékukat, mert látják, hogy a kevésbé szabályozott központi rendszer csökkentené befolyásukat, sőt a parlamenti képviselők szerepét is.

Második megvizsgálandó kérdésünk az volt, hogy a szülők és a diákok megkapják-e az óhajtott oktatást.

Elméletben a holland oktatási rendszer talán a legdemokratikusabb a világon. Lehetővé teszi bárkinek az iskolaalapítást, és ha valaki megfelel bizonyos követelményeknek, az állam minden oktatási költséget vállal. Ez igen demokratikusnak látszik. Mégsem elégedett vele mindenki. Vannak eltérések a tanulók és a szülők elvárásaiban. Ezek leginkább az egyes iskolák pedagógiai vagy ideológiai irányzataival kapcsolatosak. Az ország egyes részein kevés az állami iskola, másutt a magániskolák bizonyos világnézeti vagy pedagógiai irányzatait hiányolják. Az iskolák finanszírozása sem könnyű már. Például új alapfokú iskola létesítéséhez kétszáz tanuló szükséges. Ez összefüggésben van a csökkenő születési aránnyal is. Sok éven keresztül növekedett az iskolák száma, miközben csökkent a tanulói létszám. A rendszer túlzottan költségessé vált.

A muzulmán, a hindu és más csoportok a katolikus és a protestáns felekezetekhez hasonlóan létesíthetnének egyházi iskolákat, de ez komoly nehézségekbe ütközik a megemelt minimális tanulói létszámok miatt. A két – muzulmán és hindu – csoportnak mintegy harminc iskolája van, ami nagyon kevés, ha figyelembe vesszük, hogy a muzulmán lakosság létszáma mintegy négyszázezer fő.

Ellentét tapasztalható sok esetben az iskola világnézeti jellege és az oda járó tanulók világnézete között. Ez részben a fentiekkel magyarázható. Ha elérhető közelségben nem található, és az alacsony tanulói létszám miatt nem is nyitható a család felekezetének megfelelő iskola, a gyereket a meglévő iskolák valamelyikébe kell beíratni. Ilyesmi előfordul akkor is, ha a szülők inkább nem a saját felekezetükhöz, hanem inkább más felekezethez tartozó iskolát választanak annak jó híre, vonzó épülete miatt. Ily módon elmondható, hogy a mi oktatási rendszerünk sem mentes a demokratikus értékekkel kapcsolatos problémáktól.

A kormánynek jelenleg nincs világos elképzelése e problémák kezeléséről. A miniszter bizottságot hozott létre, hogy javaslatokat gyűjtjön megoldásukra. Az új kormánynek kell majd ezzel a kérdéssel is szembenéznie. A vezérelv az alkotmány értelmében az lenne, hogy a szülők és a tanulók is beleszólhassanak az iskolák felekezeti jellegébe, az ne maradjon az iskolafenntartó privilégiuma.

Ez az egyszerű elv megint csak csökkentené a gyűjtőszervezetek befolyását. Ha egy iskola, mondjuk, úgy dönt, hogy nem kíván többé katolikus lenni, ezzel csorbítja a katolikus szervezetet. Ezt a kérdést is a választások után lehet majd felvetni.

Bonyolult, a kisebbségek érdekeit érintő problémákat gyakran koalíciós megoldással orvosolnak az új kormányok hivatali idejük elején.

*

A fentieket a következőképp összegezhetem: a demokráciát folyamatosan ápolni kell, hogy fejlődjön és kiteljesedjen. Néhány évvel ezelőtt megjelent egy OECD-tanulmány Hollandia oktatásügyéről, amelynek a címe „A befejezetlen gazdaság”. Ez még ma is nagyon időszerű.