

# Het voorspel tot de nieuwe basisschool (1960-1980): de initiatie van een innovatieproces

K. DOORNBOS

Universiteit van Amsterdam

## Samenvatting

*Ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de Wet op het basisonderwijs per 1 augustus 1985 is de voorgeschiedenis van het innovatieproces basisonderwijs beschreven en onder voornamelijk twee gezichtspunten geanalyseerd. Eerst is gepoogd het historisch proces te ordenen in fasen aan de hand van de feitelijke ontwikkeling der activiteiten. Vervolgens is nagegaan vanuit welke kringen vooral is bijgedragen tot de onderwijskundige conceptie van de nieuwe basisschool en tot de voortgang van de voorbereidende activiteiten. De voornaamste conclusie is dat het innovatieproces voornamelijk is geïnitieerd en beïnvloed door een betrekkelijk klein aantal vernieuwingsgezinde wetenschapsmensen via maatschappelijke organisaties (o.a. de vakbeweging), overigens tegen de achtergrond van een lange traditie van praktische vernieuwingsarbeid.*

## 1 Inleiding

Medio 1985 treedt de nieuwe *Wet op het basisonderwijs* (WBO) in werking. De Lageronderwijswet 1920 is dan juist 65 jaar oud en – naar het zich reeds enige tijd liet aanzien – echt toe aan een eervol pensioen. De viering van het afscheid is in feite al in 1970 aangekondigd en in 1976 begonnen<sup>1</sup>.

De voorbereiding van de nieuwe wettelijke grondslag voor het primair onderwijs heeft al met al ruim 15 jaar geduurd. Dat is voor dit soort operaties niet opmerkelijk kort of lang. De opstelling en parlementaire behandeling van de veel meer omstreden Mammotwet (Cals) heeft zich indertijd over een ongeveer even lange periode uitgestrekt (Verlinden, 1968). Wordt het tijdsverloop tussen

aanvaarding en inwerkingtreding van deze wetten meegerekend, dan komt de totale produktietijd in beide gevallen uit op nagenoeg 20 jaar. Reeds deze termijnen duiden erop, dat het hier om een uitermate complexe en met tal van belangen verweven materie gaat.

De totstandkoming van de *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO) in 1963 markeert tevens het begin van een reeks pogingen tot herziening van de wetgeving op het voorafgaande niveau. Tot omstreeks 1967 speelden overwegingen met betrekking tot de vernieuwing van het gewoon lager onderwijs daarbij geen enkele rol. Ook de wetenschap stond nog buitenspel.

Er zijn nog andere verbanden met de Mammotwet. Zo maakt de WVO voor het eerst officieel gewag van *basisonderwijs*: de betrekkelijk nieuwe doch sindsdien snel ingeburgerde benaming voor wat al meer dan anderhalve eeuw *lager onderwijs* werd genoemd: 'Het voortgezet onderwijs omvat het onderwijs, dat wordt gegeven na het basisonderwijs, met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs' (art. 2). Met de realisering van voortgezet onderwijs voor allen veranderde de functie van het lager onderwijs van eindonderwijs in basisonderwijs, d.w.z. onderwijs dat mede ten doel heeft de leerlingen voor te bereiden op een vorm van aansluitend voortgezet onderwijs. Dat met basisonderwijs werkelijk ander onderwijs wordt bedoeld was reeds eerder duidelijk gemaakt, o.a. door Van Gelder (1958) en Bijl (1960).

De wordingsgeschiedenis van de Mammotwet is vaardig beschreven door Elias (1963) en in het bijzonder vanuit onderwijspolitiek oogpunt interessant (Leune, 1976). Het ontstaan van de nieuwe basisonderwijswet is daarentegen nog niet *en détail* geboekstaafd, hoewel deze historische onderwijskundig en innovatietheoretisch niet minder belangwekkend en beslist zeer leerzaam is. Hier kan slechts een schuchter begin met enig voorwerk worden gemaakt. Daarbij moet worden bedacht, dat het aandeel van de

op wetgeving gerichte arbeid van ambtenaren, bewindslieden en volkvertegenwoordigers weliswaar essentieel, doch in wezen vrij beperkt en typisch fasegebonden is. Ten departemente is wel eens beweerd, dat een wet kan worden beschouwd als het stoffelijk overschot van een eens levende gedachte. Daar zou aan moeten worden toegevoegd, dat het ware werk van de reanimatie in het volle leven moet worden volbracht.

Bij de invoering van de WBO wordt de verhoudingsgewijs nog zo jeugdige *Kleuteronderwijswet* van 1955 na 30 dienstjaren eveneens buiten werking gesteld. Het kleuteronderwijs gaat samen met het lager onderwijs op in het nieuwe basisonderwijs. Voor de opleidingsscholen en de inspectie van het kleuteronderwijs is de integratie reeds een feit. Nu zullen ook de afzonderlijke kleuterscholen verdwijnen. Deze hier expres tendentius verwoorde implicatie van de operatie (immers, de lagere scholen verdwijnen ook) is niet onomstreden gebleven: er kwam zelfs een petitie aan te pas. Voorlopig kunnen signalen, die duiden op al dan niet terecht zorg omtrent de identiteit van het onderwijs aan de kleuters in de nieuwe basisschool, worden opgevat als vingerwijzingen dat zich bij de concrete vormgeving van het onderwijs aan de jongste kinderen nog gevoelige problemen kunnen voordoen.

Bij dit al moet voor idealisering van het verleden worden gewaakt. De Kleuteronderwijswet vormde met de eigen inspectie en de gespecialiseerde opleidingsscholen voor kleuterleidsters een hechte grondslag (doch uiteraard geen echte waarborg) voor bij uitstek pedagogisch geïnspireerde vormingsactiviteiten: veelzijdig, kindgericht, afgestemd op de bestaansvorm en ontwikkelingsbehoeften van kleuters. Maar de afzonderlijke wetgeving, de zelfstandige scholen, de aparte opleidingen en de bekwame, waakzame, sterk op het eigene van de kleuterwereld gerichte inspectie hebben anderzijds een zeker isolement van dit onderwijsniveau in de hand gewerkt. De aansluitingsproblematiek ko/lo wordt weliswaar in belangrijke mate opgevoerd door de inrichting en functionering van de opnemende lagere scholen, doch het thans-haast-niet-meer-voorstelbare ontbreken van communicatie tussen de personeelsleden van beide schooltypen was evenmin bevorderlijk voor het overbruggen van

de kloof tussen kleuter- en lagere scholen en het bestrijden van de overgangsproblemen der kinderen.

## 2 Vier fasen

Ook al is er thans een nieuwe basisonderwijswet, de nieuwe basisschool voor kinderen van plm. 4 tot 12 à 13 jaar is er nog niet. De WBO legt enige stringente maatstaven aan voor het nieuwe basisonderwijs, waaraan door nog maar weinig scholen in voorlopig toereikende zin kan worden voldaan. Er is nog een lange weg te gaan alvorens in het merendeel der scholen een waarlijk *'ononderbroken ontwikkelingsproces'* voor de leerlingen (alle toegelaten leerlingen) zal zijn weggelegd. Er zal nog heel wat werk verzet moeten worden voordat er een werkelijk bevredigende *'afstemming van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen'* zal zijn bereikt.

De voorbereidingen zijn echter al geruime tijd in volle gang. Het innovatieproces is aan geen enkele school geheel en al voorbijgegaan. Er zijn evenwel onmiskenbaar grote verschillen in vernieuwingsbetrokkenheid en bijgevolg in vorderingen op het steile pad naar de nieuwe basisschool. Alleen al dit facet rechtvaardigt een aparte analyse van het vernieuwingsgebeuren en de gehanteerde strategieën: zie o.a. ICB (1978) en Arbo (1983).

De voorbereidingen in de jaren '70 zijn op hun beurt voorafgegaan door diverse initiatieven en activiteiten van vernieuwingsgezinde practici, wetenschappers en instellingen als de landelijke pedagogische centra, enkele toen al bestaande lokale begeleidingsdiensten en – invloedrijker – een onderwijsvakorganisatie (NOV), de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) en *last but not least* enkele hoofdinspecteurs van het lager onderwijs. Het proces van de totstandbrenging van het nieuwe basisonderwijs kan dan ook globaal in vier fasen worden ingedeeld:

- de *initiatie* (in de loop van de jaren '60),
- de *preparatie* (gedurende de jaren '70),
- de *transformatie* (tijdens de jaren '80),
- de *realisatie* (geleidelijk vanaf 1985).

In een terugblik op het ontstaan van de grondidee van nieuw basisonderwijs valt het accent als vanzelf op de initiatiefase van de

hervorming en op de doorwerking van de 'aanstootgevende' denkbeelden in de daaropvolgende periode. Deze tweede fase wordt vooral gekenmerkt door voorwaardescheppende activiteiten van de landelijke en plaatselijke overheden en door toenemende participatie van het onderwijs. Gaandeweg wordt men zich in de scholen van steeds meer problemen bewust en ook in objectieve zin wordt de draaglast van veel scholen groter, m.n. in de steden. Het voorspel tot de nieuwe basisschool is het geheel van activiteiten gedurende deze beide fasen.

De overgang van de initiatiefase naar het tijdvak van de actieve preparatie op de nieuwe toekomst wordt gemarkeerd door de principebeslissing van Grosheide het lager onderwijs te voorzien van een geheel nieuwe wettelijke regeling. De wending voltrekt zich ten departemente betrekkelijk kort voor de publikatie van het *Voorontwerp van een wet op het basisonderwijs* in 1970. Sindsdien is er uitzicht op alom gewenste veranderingen. Dat is een uitermate gunstig perspectief gebleken voor het proces van onderwijsvernieuwing. Het kon hierna gerichter worden voorbereid. Ook het kleuteronderwijs werd in het vernieuwingsproces betrokken nadat in 1971 op politiek niveau tot vervanging van zowel de L.O.-wet 1920 als de Kleuteronderwijswet 1955 door een nieuwe wet op het gehele primair onderwijs was besloten. Na integratie van de wetgeving lag harmonisatie van de salarisregelingen in het verschieft: eerst voor de inspectie, vervolgens voor de opleidingen en daarna, doch niet zonder applicatie, geleidelijk ook voor het onderwijzend personeel, i.c. de kleuterleidsters. Parallel werden maatregelen ter voorbereiding van de samensmelting van het rijksschooltoezicht, de opleidingsscholen en de betrokken schooltypen (ko/lo) getroffen. Al in 1972 werd geïntegreerde scholenbouw verplicht.

De voorbereidingen voor de *nieuwe basisschool*, die veel meer behelst dan het samengaan van het bestaande kleuter- en lager onderwijs, komen echter pas goed op gang na de installatie van de Innovatiecommissie Basisschool (ICB) in 1973, de start van samenwerkingsexperimenten en de brede maatschappelijke discussie over de Contourennota MOW, 1975). De voorbereidingsfase eindigt rond 1980 bij de afronding van de parlementaire behandeling van de nieuwe basison-

derwijswet. De Memorie van Toelichting op dat wetsontwerp, dat slechts enkele uren voor de val van het kabinet-Den Uyl in 1977 door Van Kemenade bij de Tweede Kamer was ingediend, en de Toelichting op het Voorontwerp van Grosheide uit 1970 zijn onmisbaar voor een juist begrip van de intenties en overwegingen van de wetgever.

Na de publikatie van de WBO in het Staatsblad (1981) en de projectie van de invoering van de nieuwe basisschool – uiteindelijk op 1 augustus 1985 (zie Janssen & Van Sloten, 1983) – vangt een nieuwe fase aan: de transformatie van het bestaande onderwijs in het nieuwe basisonderwijs. Overal in het land zijn intussen op veelal informele wijze *scholenkoppels* ontstaan van kleuter- en lagere scholen, die zullen samengaan zodra dat wettelijk mogelijk of geboden is. De omzetting in basisscholen wordt bevorderd door de *Overgangswet* (1983) en enkele circulaire's van het MOW en begeleid door instellingen van de verzorgingsstructuur, in het bijzonder de OBD's, de LPC en de SLO. De transformatie van het bestaande primair onderwijs (ruim 16.000 scholen) in ongeveer 8000 basisscholen is een gigantische operatie (m.n. voor het centralistisch ingestelde departement). Het valt te voorzien, dat allerlei overgangspirakelen op schoolbestuurlijk, onderwijskundig en personeelsgebied ook in de eerste jaren na 1985 nog aandacht zullen opeisen.

Intussen is de pedagogisch-didactische realisatie van het nieuwe basisonderwijs definitief in gang gezet met initiatieven op het gebied van de schoolwerkplanontwikkeling, leerlingenzorg en leerstofvernieuwing. Een nadere fasering van dat stadium valt buiten het bestek van deze bijdrage. Het tijdstip waarop de transformatiefase overgaat in de periode van realisatie (vormgeving in de zin van de WBO) zal in de praktijk van school tot school verschillen en dat geldt eveneens voor het tempo van consolidatie van doorgevoerde vernieuwingen. Voorwaarde voor het bereiken van de vierde fase is het in redelijke mate opgelost zijn van bestuurlijke, personeelstechnische en huisvestingsfacetten van de scholenintegratie. In de realisatiefase staan de pedagogische en onderwijskundige aspecten weer centraal.

De aandacht wordt hier nu verder toegespitst op de periode 1960-1980. Voor een

indruk van het vernieuwingsstreven vóór 1960 wordt verwezen naar Idenburg (1964), Van Hulst, Van der Velde & Verhaak (1970), Aarts, Deen & Giesbers (1983) en Meijssen (1976).

### 3 De situatie rond 1960

De zorgelijke toestand van het gewoon lager onderwijs in de jaren '50 werd destijds in brede kring ervaren *als van voorbijgaande aard*. Ook het onderwijsbeheer ging uit van tamelijk naïeve praktijktheorieën en rooskleurige verwachtingen die geheel pasten in de geest van die tijd.

- a. Aan het euvel van de overvolle klassen zou min of meer vanzelf een einde komen zodra de naoorlogse geboortegolf zou zijn weggeëbd en het voortschrijdend nationaal herstel weer de bouw van extra klaslokalen en nieuwe scholen mogelijk zou maken.
- b. Het tekort aan onderwijzend personeel werd bestreden door uitbreiding van de opleidingen (o.a. spoedcursussen) en door gerichte maatregelen als werving van aktebezitters, verbetering van salarissen en overige arbeidsvoorwaarden.
- c. De aantrekkelijkheid van het onderwijzersambt zou worden vergroot via hervorming van de beroepsopleiding (van kweekschool naar pedagogische academie) en verbetering van beroepspectieven.
- d. Het slechte rendement van het lager onderwijs (het niet beklijven van de leerstof, het veelvuldig doubleren, de toeneming van uitstoot van leerlingen naar scholen voor buitengewoon onderwijs) werd overwegend toegeschreven aan overlading en eenzijdige gerichtheid op intellectuele vorming. Het leerplan werd nog in overwegende mate gekenmerkt door de traditionele functie van het algemeen volksonderwijs: toerusting voor het leven na de school. Van de komst van voortgezet onderwijs voor alle leerlingen werd een zekere verlichting van de leerplandruk op het glo verwacht: spreiding van de algemene vorming over meer schooljaren (a.v.o.-vakken in het lager beroeps-onderwijs).
- e. Veel leermoeilijkheden in het eerste leer-

jaar werden toegeschreven aan 'school-onrijpheid' en aan onvoldoende voorbereid zijn op het schoolse onderwijs in ongunstige omstandigheden. Van het via wetgeving verbeterde kleuteronderwijs (dat zelf ook kampte met grote groepen en personeelstekort) werd gaandeweg een verbetering van de voorbereiding op de overgang naar de lagere school verwacht.

De periode van optimisme duurde maar kort. Tegen het einde van de jaren '50 was er op vrijwel alle punten sprake van verslechtering en tegenvallende effecten: de geboortegolf hield aan, de dekolonisatie leidde tot extra toestroom van leerlingen, moderner opgeleid personeel stroomde door naar het voortgezet onderwijs, de krapte op de arbeidsmarkt remde de toeloop naar de pedagogische academies af, het aantal scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden nam onrustbarend toe, de wachtlijsten voor onderzoek van uitvallende leerlingen werden alsmaar langer, kortom, de situatie escaleerde. Sommigen zagen dat helder in. De hoofdinspecteur van het l.b.o. voorzag de moeilijkheden reeds in 1953: 'Men krijgt de indruk dat er zeer vele kinderen zijn aan wie weinig of niets mankeert, maar die door de een of andere oorzaak niet aarden in het massale eenzijdige systeem van het gewoon lager onderwijs. Het buitengewoon lager onderwijs moet er tegen waken overstromd te worden door deze kinderen, en het zou het gewoon lager onderwijs een slechte dienst bewijzen door alles te accepteren wat daar uit de pas valt' (Vlietstra, 1953, p. 694).

Vlietstra's pleidooi voor *een goed gedifferentieerd gewoon lager onderwijs* geeft blijk van twee belangrijke inzichten die, iets later, ook opduiken in publikaties van Van Gelder (1958, 1964) en Bijl (1960). Verlichting van de problematiek in het lager onderwijs vergt inhoudelijke en structurele vernieuwing van dat onderwijs (differentiatie, lossere klasverband, recht doen aan moderne antropologische en ontwikkelingspsychologische inzichten) met behulp van externe ondersteuning (begeleiding, wetenschap). En: onderwijsvernieuwing vergt een aanpak die ermee rekening houdt dat scholen deel uitmaken van een schoolsysteem; bevordering van vernieuwing is in wezen een maatschappelijke verantwoordelijkheid.



Vooraf dit tweede punt betekende een belangrijke wijziging van het gangbare vernieuwingsdenken. Onderwijsvernieuwing werd niet langer primair gezien als een zaak van (navolging van) onderwijsvernieuwers en niet langer beperkt tot de eigen school of vernieuwingsbeweging (Montessori, Dalton, Decroly, Jenaplan, Freinet, Steiner, elk met een eigen kring van aanhangers die zich ten opzichte van elkaar profileerden als *voorzitters van...*), doch als een verantwoordelijkheid van de samenleving voor de modernisering van het schoolsysteem als geheel. Maatschappelijke veranderingen vereisen een wetenschappelijke onderbouwing van beleid: 'het totaal aan maatregelen gericht op de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van veranderingen in de pedagogische structuur van het onderwijs, zowel binnen de sfeer van de overheid als in de maatschappelijke sfeer' (Van Gelder, 1964, p. 15). Deze wending in het denken was voorbereid door indrukwekkende studies van o.a. Idenburg (1960, 1962) en recente ondervindingen: 'De ervaringen rond de totstandkoming van de wet op het voortgezet onderwijs hebben ons geleerd hoe noodzakelijk het is om politici, departementale deskundigen, onderwijspractici, onderwijstheoretici en geïnteresseerden uit de maatschappij, te betrekken in het doordenken van nieuwe onderwijsvoorzieningen' (a.w., p. 16).

#### 4 Nieuwe onderwijsvormen

Van Gelder wist waarover hij sprak in zijn oratie. Als directeur van een landelijk pedagogisch centrum (APC) en voorzitter van de Werkgemeenschap voor Vernieuwing van Opvoeding en Onderwijs (WVO) vertrouwd met onderwijsvernieuwingvragen. Als adviseur van de Nederlandse Onderwijzers Vereniging (NOV) de motor, die deze onderwijsvakbond in beweging wist te krijgen en warm te laten lopen voor een inhoudelijke bezinning op de toekomst van het basisonderwijs. Op talloze bijeenkomsten werd onvermoeibaar gediscussieerd en bemoedigd. Het resultaat was een rapport: *Nieuwe onderwijsvormen voor 5- tot 13- à 14-jarigen*, formeel het werkstuk van een commissie doch in feite in hoofdzaak het werk van Van Gelder en Steenbergen. Dit NOV-rapport (1965) be-

pleitte 'ingrijpende veranderingen, zowel in de structuur als in de pedagogisch-didactische werkwijzen van het lager onderwijs'. Curieus is de passage, die het hoofdbestuur van de NOV op de geciteerde zinsnede laat volgen: 'In haar voorstellen betreft de commissie daarom het *kleuteronderwijs*, het *basisonderwijs* en het *brugonderwijs*. Zij wil een sluitend systeem van onderwijsvoorzieningen opgebouwd zien: van het laatste jaar van de huidige kleuterschool tot en met het eerste (resp. eerste en tweede) leerjaar van het voortgezet onderwijs'. Van integratie van de gehele kleuterschool in één school voor primair onderwijs was nog geen sprake. De zelfstandige middenschool werd nog niet bepleit.

Het NOV-rapport is pas in de loop van 1968 voorwerp van meer serieuze overwegingen departemente geworden. De preoccupatie met de invoering van de Mammotwet en enige ingehouden onstemdheid over een essentieel onderdeel van het pakket van voorstellen (m.n. de 'aanval' op het juist in de WVO geregelde brugjaar) hadden tot dan een faire overweging van de voorstellen verhinderd. Het getij keerde toen onder politieke druk besloten werd een ambtelijke werkgroep, belast met het aanpassen de L.O.-wet 1920 aan de nieuwe situatie, tijdelijk uit te breiden met externe adviseurs. Namens SVO participeerden Van Gelder, Souren en Doornbos in deze werkgroep en van de overige externe vertegenwoordigers (uit de kring van landelijke pedagogische centra) moet hier zeker de gewaardeerde inbreng van Chr. Jansen van het KPC worden genoemd, die als voorzitter van de Stichting Jenaplan in nauw contact stond met S. Freudenthal-Lutter, secretaresse van de WVO en de drijvende kracht achter de Jenaplanbeweging in Nederland. Twee eminente hoofdinspecteurs, Costers en Sinnema, fungeerden als apaiserende vertalers tussen de externe adviseurs en de juristen van het departement. Naderhand zou staatssecretaris Grosheide minzaam aan deze bijeenkomsten refereren in het *Ten Geleide* van zijn *Voorontwerp van een wet op het basisonderwijs*: 'Pedagogen en juristen hebben, naar de ervaring leert, vaak moeite elkaars taal te verstaan' (MOW, 1970, p. 3).

## 5 De wording van een wet

De kern van het probleem in de werkgroep, die de L.O.-wet moest aanpassen c.q. transformeren in een concept-basisonderwijswet, was een verschil in visie op de functie van wetgeving in het proces van onderwijsontwikkeling. Dat wordt snel duidelijk uit een overzicht van de stadia, die in het proces van wetsformulering op ambtelijk niveau herkenbaar zijn.

### 5.1 Opschoning

Bij de invoering van de Mammoetwet in 1968 zouden grote delen van de Lageronderwijswet buiten werking moeten worden gesteld: het (m)ulo en vglø zouden immers voortaan als vormen van algemeen voortgezet onderwijs onder de werking van de WVO vallen. Voordien waren reeds de wetsartikelen betreffende de opleiding van onderwijzend personeel ook al aan de L.O.-wet onttrokken. De aldus danig gehavende wetstekst zou in elk geval een grondige juridische restauratie moeten ondergaan en dat is dan ook wat in eerste instantie in het midden van de jaren '60 werd nagestreefd: het geheel opschonen, de artikelen vernummeren en hier en daar de tekst in taalkundige zin wat aanpassen: *lager* onderwijs zou *basis*onderwijs gaan heten.

### 5.2 Actualisering

Een tweede stadium werd bereikt toen door de ambtelijke werkgroep het oor werd geleend aan pleitbezorgers van de gedachte dat – nu zich daartoe toch de gelegenheid voordeed – gestreefd zou kunnen worden naar een omzichtige aanpassing van de tekst aan actuele ontwikkelingen in de schoolpraktijk. Het schijnt dat vooral door het rijksschooltoezicht op wetsaanpassing is aangedrongen. De ambtelijke werkgroep werd in elk geval uitgebreid met enkele hoofdinspecteurs L.O. In de zo versterkte commissie werd na verloop van tijd geconstateerd dat actuele ontwikkelingen zoals losser klasseverband, de speelleerklas, totaliteitsonderwijs e.d. eigenlijk niet op bevredigende wijze via wijziging van de vigerende wet tot hun recht konden komen en men raakte in zekere zin in een impasse. Op de achtergrond speelde mee, dat het doorvoeren van een substantiële actualisering door de ambtenaren wel degelijk reeds

werd ervaren als een waarschijnlijk politiek gevoelige aangelegenheid; dit in tegenstelling tot de aanvankelijke opschoningsoperatie, die feitelijk als een puur technische aangelegenheid werd beoordeeld en benaderd. Al gauw bleek dat de zeer ervaren voorzitter van de werkgroep, mr. J. de Bruijn, plv. directeur-generaal, die tevens het overleg met de onderwijsvakorganisaties over rechtspositionele zaken presideerde, het in dit opzicht bij het rechte eind had. Zodra de strekking van de arbeid van de ambtelijke werkgroep en enkele concrete herzieningen uitlekten, kwam er kritiek los en werd er druk uitgeoefend op de bekende doch onnaspeurlijke wijze van 'het circuit'. Kort daarna werd besloten tot een novum: het tijdelijk betrekken van enige externe adviseurs bij het wetsvoorbereidende werk ten departemente.

### 5.3 Modernisering

Daarmee brak een nieuwe fase aan, met mensen van buiten het departement die zonder last van ruggespraak probeerden bij te dragen tot de vernieuwing van het onderwijs via modernisering van de wetgeving. Het verloop van deze poging tot verregaande bijstelling van de wetstekst – van een werkelijk nieuwe wet was in de aanvang nog geen sprake – is een aparte studie waard. Het betreft immers een essentiële verandering in de geschiedenis van het onderwijsbeheer. Zo werd het ook door de deelnemers beleefd. De onervarenheid met dit type van beraad – in de ogen van de betrokken ambtenaren zeker géén overleg, eerder een raadpleging – speelde beide partijen parten. Het kostte de juristen opvallend veel moeite zich in te leven in de consequenties van wettelijke regelingen en formuleringen voor de onderwijspraktijk. Voorts stonden zij min of meer afwijzend tegenover de idee, dat een onderwijswet ook zou kunnen worden gezien, geconcipieerd en gehanteerd als een vernieuwingsinstrument. Wetten scheppen orde, maken beheer mogelijk, regelen de financiering, de spreiding der voorzieningen en het toezicht op de scholen, specificeren enkele inhoudelijke zaken als bijv. de schoolvakken, en dienen voorts vooral te waarborgen dat misbruik (bijv. ontduiking) wordt voorkomen. 'In zekere zin is ook een onderwijswet een strafwet', aldus commissievoorzitter De Bruijn in 1968. De externe adviseurs met Van Gelder als in-

formele leider probeerden te bereiken wat mogelijk leek, maar leden onder hun geringe bedrevenheid in het coördineren en juridisch bewerkbaar formuleren van hun inbreng. Bovendien was wat zij feitelijk beoogden (grotere vrijheid, meer ruimte voor ontwikkelingen en stimulansen voor vernieuwingen) nu juist in tegenspraak met wat destijds ten departemente de gangbare opvatting inzake wetgeving was. Wetten regelen, binden, grenzen af, stellen paal en perk. Zij onderscheiden wat pedagogisch bijeenhoort (gevoelen en buitengewoon onderwijs), zij fixeren wat versoepeld dient te worden (de overgang naar c.q. toelating tot de basisschool), zij sommen op en plaatsen in een rangorde wat in de schoolwerkelijkheid juist meer als een geheel zou moeten worden behartigd (via belangstellingscentra, totaliteitsonderwijs, projectonderwijs, wereldoriëntatie), etc. Kortom: onbegrip tegenover onmacht, ingebed in welwillendheid. Of, van de andere kant bezien, overmoed tegenover evenwicht, elan tegenover elite. Bovendien werden enkele adviseurs nadrukkelijk niet als onafhankelijke onpartijdige deskundigen gepercipieerd (vgl. Scholten, 1983), doch primair tegemoet getreden als exponenten van een organisatie of beweging. Dat gold met name voor degenen, die zich reeds voordien in woord en geschrift over vernieuwingsvragen hadden uitgelaten, in het bijzonder dus Van Gelder. Diens onverzettelijke mening 'dat het niet aangaat de aandacht te beperken tot de lagere school en daarbij net te doen alsof de aangrenzende schooltypen ongemoeid gelaten zouden kunnen worden' vond niet alleen geen weerklank, doch wekte ook wrevel. Misschien wel omdat die visie niet strookte met het mandaat van de ambtelijke werkgroep. De pas in 1955 tot stand gekomen Kleuteronderwijswet en de zojuist in 1968 ingevoerde Mammoetwet werden 'als heilig' beschouwd, hetgeen Van Gelder bits deed opmerken 'dat de basisschool kennelijk wordt beschouwd als een paria tussen twee ongenaakbaren' en dat die benadering belangrijke vraagstukken<sup>2</sup> als het breukvak ko/lo en de aansluiting op het voortgezet onderwijs onopgelost zou laten voortbestaan. Verlegenheid was ook de reactie op het pleidooi van Doornbos voor een wettelijke regeling, die niet opnieuw de tweedeling van gewoon en buitengewoon onderwijs (en daar-

mee de apartheid van grote groepen benadeelde kinderen) zou bestendigen. Vergeefs, hoewel op andere punten onverwacht wel positief is gereageerd<sup>3</sup>. In de beleving van de externe adviseurs was de uiteindelijk bereikte partiële modernisering van de wetstekst (het derde 'pre-concept') onvoldoende, doch kennelijk ook het in dat stadium maximaal bereikbare. Deze derde fase in de wordingsgeschiedenis van de nieuwe basisonderwijswet eindigde in het vroege voorjaar van 1969. De wetsherziening zou verder op strikt ambtelijk niveau worden afgerond ter voorbereiding van de politieke oordeelsvorming.

#### 5.4 Vernieuwing

Het vierde stadium heeft zich, voorzover valt na te gaan, geheel aan de waarneming van de buitenwacht onttrokken, maar er is wel erg veel in gebeurd. Dat blijkt overduidelijk uit een vergelijking van het laatste (derde) pre-concept van de wetstekst met het in februari 1970 gepubliceerde *Voorontwerp* (Grosheide). Dat werkstuk maakte een veel sterker vernieuwingsgezinde indruk dan door insiders (m.n. de eerder genoemde externe adviseurs) was verwacht. Twee factoren hebben tot deze progressieve wending bijgedragen. Ten eerste heeft kennelijk alsnog een heroerverweging van de inbreng van de externe adviseurs en van enige literatuur zoals het NOV-rapport (1965), Haenen (1967), Van Heek e.a. (1968) plaatsgevonden. Ten tweede bracht SVO medio 1969 een op verzoek van staatssecretaris Grosheide opgesteld rapport uit over twee ook politiek actuele onderwerpen: het zittenblijven en de klassegrootte. De weerklank op *Opstaan tegen het zittenblijven* (Doornbos, 1969) in de pers, het parlement en de schoolwereld was onverwacht groot en kwam op een beslissend moment.

Het Voorontwerp (1970) maakt van de doorwerking van dit SVO-advies nadrukkelijk gewag. Wonderlijk genoeg, doch uit politiek oogpunt wel verklaarbaar, was dit niet het geval met het NOV-rapport, dat feitelijk op veel meer punten de tekst van Grosheide en van de latere *Wet op het basisonderwijs* (1977, 1981) heeft beïnvloed. De onevenwichtigheid is naderhand gecorrigeerd in de *Kroniek* van de WBO (1981, p. 8). De rapporteur van de NOV-nota en latere voorzitter van de ABOP, E. Steenberg, was in de periode van de parlementaire behandeling van

de WBO directeur-generaal van het basisonderwijs.

### 5.5 Integratie

Met de publikatie van het Voorontwerp eindigt de initiatiefase. De nieuwe basisschool komt in zicht. De openbare meningsvorming over Grosheides werkstuk leverde 'Uitgebreide en gedegen commentaren (-) van de kant van de wetenschap, van de besturen- en onderwijzersorganisaties en van ouderverenigingen' met pleidooien 'voor één wettelijke regeling van het onderwijs aan kinderen van ongeveer vier tot twaalf jaar, om een ononderbroken ontwikkelingsproces voor deze kinderen mogelijk te maken' (MOW, 1976, p. 28). Opvallend is de eerste plaats van de wetenschap in dit citaat uit de Memorie van Toelichting van het concept-wetsontwerp. Daaruit mag overigens niet worden afgeleid, dat in voldoende mate aan wetenschap (in wetenschap gefundeerde adviezen, resp. resultaten van wetenschappelijk onderzoek) is recht gedaan.

### 5.6 De nieuwe basisschool

Tussen de verwerking van de commentaren en de publikatie van het concept-wetsontwerp (1976) is met grote voortvarendheid begonnen aan tal van direct voorbereidende activiteiten:

- a. de instelling van een innovatiecommissie (ICB), die vanuit een onafhankelijke positie adviezen uitbracht over het innovatieproces basisschool;
- b. uitbreiding en coördinatie van scholenexperimenten, aanvankelijk toegespitst op de integratieproblematiek, geleidelijk meer gericht op ook andere facetten van de nieuwe basisschool;
- c. de opstelling van het eerder genoemde concept-wetsontwerp, dat zowel inhoudelijk als qua juridische vormgeving aanzienlijk verschilt van het oorspronkelijke Voorontwerp;
- d. voorbereiding en doorvoering van flankerende maatregelen zoals de samenvoeging van de inspecties, de reorganisatie van de beroepsopleiding (PABO), de stimulering van de lokale en regionale onderwijsbegeleiding en nascholing, de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden, enz.

Ook na nieuwe kabinetwisselingen is het voorbereidende werk, soms met accentver-

leggingen, voortgezet. Het concrete beleid is aan het verloop van het innovatieproces aangepast (ontwikkelingsprojecten, activeeringsplan). De voltooiing van het door Grosheide en Van Kemenade aangevangen werk was onder de gewijzigde politieke verhoudingen voorbehouden aan de bewindslieden Pais en Hermes.

Uit dit summier overzicht van de totstandkoming van de WBO kunnen enkele belangwekkende conclusies worden afgeleid aangaande de rol van de wetenschap in dit proces en aangaande de mentaliteitswijziging ten departemente in de periode direct voorafgaande aan het moment waarop de gewijzigde opstelling zich openbaarde in een politieke daad: 1970. Dat vooral vanuit wetenschappelijke kring tot het vernieuwingsproces en de houdingsverandering is bijgedragen, staat intussen wel vast. De geaardheid en de concrete determinanten van die mentaliteitsverandering op het beleidsniveau verdienen eerst afzonderlijk te worden besproken.

### 6 Innovatieve onderwijspolitiek

In een vermaard artikel *Naar een constructieve onderwijspolitiek* bepleitte Idenburg in 1970 een wijziging in het onderwijsbeleid, die zich in feite reeds ten aanzien van het primair onderwijs had voltrokken zonder dat dit bekend kon zijn bij degenen, die zich buiten het departement met de studie van onderwijsbeleid bezig hielden. In het vierde stadium van de wordingsgeschiedenis van de WBO (de concipiëring van het Voorontwerp) heeft zich in enkele maanden tijd ten principale de overgang van een distributieve onderwijspolitiek naar een innovatieve onderwijspolitiek voltrokken, overigens meer als gevolg van een samenloop van omstandigheden dan als consequentie van een welbewuste beleidsvisie op onderwijspolitiek gebied. In de tweede helft van 1969 heeft het departement onder tamelijk zware druk van buitenaf op bewondering afdwingende wijze gebruik gemaakt van een veelheid van impulsen en ontwikkelingen, waarvan er hier enige worden genoemd zonder volledigheid te pretenderen.

- a. De inzet van de vakbeweging, mikkend op structurele en substantiële vernieuwing van de algemene basisvorming



- (NOV, 1965; FNV-middenschoolinitiatief, 1969).
- b. De activiteiten van onderwijsvernieuwbewegingen, in het bijzonder de opkomst van Jenaplanscholen na 1963.
  - c. De inspanningen op het gebied van de onderwijsbegeleiding: naast de landelijke pedagogische centra kwamen geleidelijk meer plaatselijke onderwijsadviesdiensten; van de vele initiatieven en van de oprichting van het WPRO in 1969 ging een signaalwerking uit.
  - d. De betrokkenheid van de universitaire wereld, m.n. de na 1965 tot ontwikkeling gekomen onderwijswetenschappen, bij de verbetering van het onderwijs via onderzoek, opleiding, begeleiding en ontwikkelingswerk.
  - e. De opkomst van de onderwijsjournalistiek en de ruime aandacht voor onderwijszaken in de media.
  - f. De belangstelling van internationale organisaties voor de ontwikkeling van het onderwijs, mede in verband met de economische betekenis van scholing (Unesco, Raad van Europa, OECD/CERI).
  - g. De verspreiding van denkbeelden over planning en sturing van onderwijsvernieuwingprocessen (CERI, 1969).
  - h. De weerklank op uitkomsten van adviesaanvragen van de zijde van het ministerie van O. en W. zelf inzake netelige onderwijsvraagstukken, o.a. het zittenblijven, de klasgrootte, de coördinatie van de leerplanontwikkeling, onder gebruikmaking van in onderzoek gefundeerde kennis (SVO).
  - i. Het algemeen cultureel-maatschappelijke klimaat (de jaren '60) met belangstelling voor democratisering, emancipatie en structurele vernieuwing.
- De op het ministerie afkomende informatiestroom legitimeerde een wijziging in de opstelling tegenover beleidsvraagstukken, waarbij uiteraard ook de gunstige economische omstandigheden en de tijdgeest – de zo verbeeldrijke jaren '60 – in algemene zin meewerkten. De overstap naar een vernieuwingsgericht onderwijsbeleid met een initiërende en coördinerende rol voor het MOW kon worden gedaan in de zekerheid van een ruime parlementaire instemming met de voornemens inzake het primair onderwijs; dat was reeds gebleken bij de algemene be-

schouwingen en bij de begrotingsbehandeling in 1968 en 1969.

Kenmerkend voor een *innovatieve* onderwijspolitiek is, dat enerzijds wordt gemikt op het tot stand brengen van iets nieuws of op wezenlijke vernieuwing van iets bestaands (*het constructief aspect*), terwijl anderzijds wordt gestreefd naar een zo gunstig mogelijke verstandhouding met de initiatiefnemers, uitvoerders en overige betrokkenen. Dat betekent in de praktijk, dat gestreefd wordt naar raadpleging, samspraak, inspraak, overleg, kortom: naar betrokkenheid (*het participatief aspect*).

In het geval van de wetsherziening betreffende het primair onderwijs heeft het besluit, dat leidde tot de participatie van externe deskundigen, uiteindelijk tot gevolg gehad dat een geheel nieuwe onderwijswet is geconstrueerd met het oogmerk deze wet mede te doen functioneren als een *initiërend en legitimerend instrument* in een feitelijk nog te starten innovatieproces. De invitatie tot 'openbare oordeelsvorming' over het *Voorontwerp* van 1970 – een novum op het terrein van de onderwijswetgeving – luidde de tweede fase van participatie in. Daarna is het accent weer op het constructief aspect gelegd: de opstelling van een meer definitief concept-wetsontwerp, dat naderhand is omgewerkt tot de WBO. In deze context valt het ontbreken van een bijdrage uit Nederland in de bundel *Participatory planning in education* (OECD, 1974) op.

## 7 De rol van de wetenschap

Het is ongetwijfeld eenvoudiger vooraf te speculeren over de mogelijke betekenis van wetenschap in een of ander (onderwijs)hervormingsproces dan achteraf met enige zekerheid aan te geven hoe en in welke mate in een concreet geval wetenschap van invloed is geweest. In het geval van het innovatieproces basisonderwijs, dat nog in volle gang is, kan hoogstens sprake zijn van opstelling van een tussenbalans (vgl. Deen, 1970). Daarbij moet omzichtig te werk worden gegaan ten einde een scheve voorstelling van zaken te voorkomen. Bij concentratie op een complexe factor (wetenschap) dreigt het gevaar van ongewilde overbelichting van die factor in het totale krachtenveld van het innovatiegebeuren.

De rol van de wetenschap dient voortdurend te worden gezien en begrepen – en dus ook gerelativeerd – in relatie tot de bredere maatschappelijke context. Met name moet worden vermeden, dat de indruk ontstaat dat het in het innovatieproces basisonderwijs zou gaan om min of meer rechtstreekse toepassing van wetenschappelijke kennis.

De nieuwe basisschool is veel meer een maatschappelijk produkt: resultante van een cultuur-historisch proces dat doorgaat en ook wetenschap verdisconteert. De rol van de wetenschap blijft beperkt tot een moeilijk traceerbare bijdrage in een maatschappelijk gebeuren, dat zich in hoge mate onvoorspelbaar voltrekt in onafzienbare reeksen van ontelbare interacties van mensen en organisaties (vgl. Havelock & Benne, 1976, p. 159). Tegen dit decor is het verantwoord ter verheldering van de rol van de wetenschap in de initiatie van het innovatieproces basisonderwijs te starten met het stellen van enkele eenvoudige vragen. Ten eerste, in hoeverre is de gedachtenvorming over het nieuwe basisonderwijs beïnvloed door wetenschap? Ten tweede, wat is in dit verband 'wetenschap'? En ten derde, hoe heeft die beïnvloeding feitelijk plaatsgevonden?

### 7.1 Kennis en actie

De tweede vraag is het eenvoudigst te beantwoorden omdat voor ons doel kan worden volstaan met een tamelijk naïeve stipulatieve definitie. Wetenschap behelst hier het geheel van de op zeker moment beschikbare functionele wetenschappelijke kennis (rationeel verantwoorde inzichten, theorieën, onderzoeksresultaten, gefundeerde visies, enz.) en de professionele activiteiten van met name de meest direct betrokken wetenschappers (studie, onderzoek, advisering, voorlichting, enz.). Wetenschap staat hier dus voor méér dan kennis in de zin van methodisch gefundeerd weten. Het gaat om een eenheid van weten en terzakekundig handelen, om kennis en actie in het besef van veelvoudige samenhangen met de bredere context van wetenschapsbeoefening, i.c. de actuele cultureel-maatschappelijke situatie waarin zich talrijke ontwikkelingen voordien als resultante van een grote verscheidenheid van maatschappelijke krachten en persoonlijke initiatieven.

Vooral uit hun publikaties rond 1960 blijkt

dat voortrekkers als Idenburg en Van Gelder zich van deze verwevenheid van wetenschap en maatschappelijk betrokkenheid zeer scherp bewust waren. Zij combineerden in die tijd, elk op een eigen wijze, studieuze activiteiten met gevarieerde maatschappelijke actie in de sfeer van de politiek, de vakbeweging, de besturenkoepels, de persmedia, enz. Voor een juist beeld van hun niet geringe machtspositie in het raakvlak van wetenschap en beleidsvorming moet met nadruk worden gewezen op het persoonsgebonden karakter van de verbinding van enerzijds brede wetenschappelijke kennis in combinatie met gevarieerde praktijkervaring en anderzijds het maatschappelijk geëngageerd handelen op basis van een in mensbeschuwing gefundeerde politieke overtuiging onder gebruikmaking van wetenschappelijke kennis en relaties.

Soortgelijke verbindingen waren niet uniek (vgl. bijv. de centrale positie van Ph. A. Kohnstamm in een eerdere periode) en hebben zich in het laatste stadium van de initiatiefase ook bij andere sleutelfiguren gemanifesteerd. Het persoonlijkheidsaspect bleef toen echter al wat meer op de achtergrond, terwijl de betekenis van de institutionele inbedding van de betrokkenen steeds groter werd. Zie hierover o.a. de bijdrage van Sourin en Van Eynhoven & Deen (1972).

Overigens mag niet te snel worden geconcludeerd dat de hier geaccentueerde verbinding van weten en handelen wel zal samenhangen met een bepaalde wetenschapstheoretische stellingname. Ook bij opmerkelijke verschillen in wetenschapsopvatting is een zekere gelijkgerichtheid in *the utilization of knowledge* te constateren. Het uiteenlopend effect van ideeën, initiatieven en activiteiten van wetenschappers hangt wellicht minder samen met de aard en kwaliteit van de desbetreffende voorstellen en de onderliggende argumentaties dan met de wisselende geneigdheid van de betrokken wetenschappers de eigen overtuigingen door te zetten via contaminatie met machts-elementen als de politiek, de vakbeweging, de economie, bestuurlijke dan wel ambtelijke connecties, informele contacten e.d.

### 7.2 Invloedslijnen

Op de beantwoording van de derde vraag – hoe heeft de wetenschap invloed uitgeoefend

- is in de vorige paragraaf al enigermate vooruitgelopen. De maatschappelijke effectiviteit van gefundeerde kennis, waardevolle ideeën en gedegen voorstellen wordt in hoge mate bevorderd door aansluiting bij of mobilisatie van maatschappelijke machten wier belangen stroken met inzichten uit de hoek van de wetenschap(pers). Het winnen van medestanders (onder onderwijsgeevenden, inspecteurs, opleiders, wethouders, ambtenaren, enz.) bij voorkeur in georganiseerd verband, gaat gepaard met processen van ideeenuitwisseling en -weging waarbij confrontaties kunnen uitmonden in compromissen, in profilering of nuancering van standpunten, in impasses, enz. De wetenschap heeft het dan lang niet altijd gemakkelijk en zeker niet voor het zeggen, al verschilt het gezag van uitspraken van wetenschapszijde naar tijd en persoon resp. instantie. De totstandkoming van het NOV-rapport is in dit opzicht een goed, maar zeker niet het enige voorbeeld. Tijdens de raadpleging van externe deskundigen in het derde stadium van de initiatiefase vond ten departemente iets dergelijks plaats: in feite een onderhandelingsproces op afstand. Beide partijen zijn in staat in een later stadium politieke macht te mobiliseren teneinde hun standpunten steun te geven.

De derde vraag is hiermee echter nog niet afdoende beantwoord. Totnogtoe is het accent terechtgekomen op wat de wetenschap van zich uit heeft gedaan. Andere belanghebbenden zoals het beleidsniveau, de onderwijspraktijk, de politiek, zijn in een ietwat passieve rol geplaatst. Stemt dat wel overeen met de werkelijkheid (van de jaren '60)? Er is aanleiding om het proces van beïnvloeding door wetenschap nog eens wat nauwkeuriger te bezien en wel tevens onder het gezichtspunt van de mogelijkheid van beïnvloeding van de wetenschappelijke inbreng door bijv. de onderwijspraktijk (specifieke vernieuwingsbewegingen, vakorganisaties), het beleidsniveau (bewindslieden en topambtenaren, via adviesaanvragen, subsidieverstrekking), de politiek (parlement, via kamervragen en moties; wetenschappelijke bureaus van politieke partijen, via commissie-arbeid en publikaties), enz.

Deze constatering roept uiteraard allereerst een totnogtoe opgeschorte methodologische kwestie op. Langs welke weg(en) zal worden nagegaan of en zo ja hoe van beïn-

vloeding van wetenschap sprake is geweest? Met andere woorden: is dat wat van wetenschapszijde is ingebracht bij de initiatie van het nieuwe basisonderwijs wel geheel en al van wetenschappelijke origine in de zin van oorspronkelijke theorievorming, onafhankelijk fundamenteel onderzoek e.d.? Een retorische vraag, zullen insiders zeggen, doch hun antwoord zal verschillen naar gelang van hun zicht op en inzicht in de wetenschapsbeoefening in de jaren '50 en '60. Er kan in dit verband niet verder op worden ingegaan. Een nadere analyse zou met vraagg gesprekken (bijv. met Bijl, Idenburg, Steenberg, De Groot, Van Hulst, Deen, Bevelander, Diepenhorst e.a.) kunnen worden voorbereid en voorts nauwkeurige bronnenstudie vergen.

Hier is in overeenstemming met het oriënterende karakter van deze bijdrage voor een ander weggetje gekozen. Er zijn drie groepen gemakkelijk toegankelijke schriftelijke bronnen: openbare rapporten, overheidsstukken en getuigenissen van geïnteresseerde doch verder tamelijk onpartijdige buitenstaanders. Van de officiële publikaties zijn in het voorafgaande reeds vele genoemd en benut; ze blijven hier op de achtergrond. Van de derde categorie volgt hier slechts een voorbeeld: het beeld van het initiatieproces in de ogen van de nester van de Nederlandse onderwijsjournalistiek, T. Elias. Een globale analyse van een bloemlezing uit zijn werk (Elias, 1982) leverde met betrekking tot de vraag naar de beïnvloeding door resp. van de wetenschap echter weinig nieuwe gezichtspunten op. Het volgende citaat is karakteristiek: het leidt wederom meer tot identificatie van de meest betrokken wetenschappers (het handelingsaspect) dan tot inzicht in de oorsprong van hun denkbeelden. Het dateert van eind 1975 en refereert aan het eerste voorontwerp van Van Kemenade: 'Onderwijskundig gezien is het voorontwerp een uitvloeisel van een gedachtenvorming die al vóór de oorlog begon en in 1946 opnieuw werd ingezet, o.m. met kritiek van prof. dr. Ph. Kohnstamm, die de structuur van de lager-onderwijswet een hinderpaal noemde voor een school die rekening zou willen houden met groepen en individuen. Onder de stimulerende invloed van prof. dr. L. van Gelder kwam de Nederlandse Onderwijzers Vereniging in 1965 met een baanbrekend rapport dat 'Nieuwe Onderwijsvormen' bepleitte; in

de jaren '67 en '68 bleek echter dat het ministerie van O. en W. zich wilde beperken tot technische wetsherzieningen. Het was met name de nota 'Opstaan tegen het zittenblijven' van drs. K. Doornbos, destijds verbonden aan SVO, die bij de overheid andere gedachten deed rijpen. Zo kwam er in 1970 toch een voorontwerp met vrij veel vernieuwingen: groepsvorming, afschaffing van het zittenblijven, etc. Maar uit de vele adviezen over dit stuk bleek dat men verdergaande veranderingen wilde, vooral: integratie van kleuter- en basisonderwijs. Kort voor zijn aftreden in 1971 sprak staatssecretaris Grosheide zich uit voor regeling van kleuter- en basisonderwijs in één wet.' (p. 161). Verderop wijst Elias op de betekenis van de ICB (m.n. commissievoorzitter Baaijens) en uiteraard ook op de inbreng van de goed op zijn taak voorbereide Van Kemenade (vgl. WBS, 1973). De kijk van Elias bevestigt onze indruk, dat de voornaamste initiatieven tot vernieuwing van het algemeen volksonderwijs hun oorsprong vinden in de door wetenschapsbeoefening gestimuleerde denkwerelden van Kohnstamm, Idenburg, Van Gelder en, meer op de achtergrond, Langeveld en Bijl.

De vraag naar de wijze van beïnvloeding door de wetenschap kan nu samenvattend als volgt worden beantwoord. De wetenschap heeft in samenwerking met vernieuwingsgezinde praktici voornamelijk door *de inzet van wetenschappers op sleutelposities* beslissende invloed uitgeoefend. Die invloed ging voornamelijk van een beperkt aantal instellingen uit, via van daaruit werkzame personen. In een niet geheel willekeurige volgorde:

- het Nutseminarium voor Pedagogiek aan de Universiteit van Amsterdam (Kohnstamm, Brouwer, Post e.a.) met Idenburg als hoogleraar-directeur in de jaren '60 (vgl. Deen, 1969);
- het Algemeen Pedagogisch Centrum (thans APS) met Idenburg als voorzitter, Van Gelder als directeur en o.a. Evers (1946) als pedagogisch-didactisch medewerker;
- de NOV-studiecommissie achter het rapport van 1965, bestaande uit de hoogleraren Van Gelder, De Block, Nieuwenhuis en Vliegenthart, de vakbondsbestuurders Redemeijer, Boswinkel, Steenberg en mw. Weijer, de (ook mijn) leraar opvoed-

kunde Bevelander, de inspecteur l.o. Sinema en de al genoemde Evers;

- de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs met o.a. de Werkgroep Programma-research Basisonderwijs, bestaande uit de professoren Idenburg, De Klerk, Langeveld, Van Gelder, Vliegenthart en Wielenga, de hoofdinspecteurs Costers (l.o.) en mw. Spits (k.o.), en voorts Janssen (KPC), Deen, Stellinga, Souren en Doornbos (SVO, 1968);
- en verder het KPC met de Commissie Basisonderwijs, de Stichting Jenaplan, het Haags Pedagogisch Centrum (Haenen, 1967), het Pedagogisch Centrum te Enschede (Van Calcar & Soutendijk, 1968), het Gemeentelijk Pedotherapeutisch Instituut te Amsterdam (Wilmink & Van Houte, 1958), enkele universitaire centra en meer gespecialiseerde instellingen als het IOWO, het RITP en de NSKV.

Het hiermee globaal aangegeven beeld zou incompleet zijn indien niet gewezen zou worden op de bemiddelende functie van het rijksschooltoezicht: de hoofdinspecteurs waren destijds de voornaamste inhoudelijke beleidsadviseurs van het departement en sommigen waren ook publicistisch actief, o.a. Van der Velde (1947) en Vlietstra (1961).

Anders dan in omliggende landen is te ontzegt bij de modernisering van het primair onderwijs niet te werk gegaan op basis van adviezen van door de regering ingestelde commissies (type: Plowden-report, 1967) en ook niet op grond van rechtstreeks door onderwijsresearch gevoed beleid, zoals in Zweden. Min of meer toevallige factoren als het tijdstip van publikatie van adviezen, belangencongruentie, en - niet het minst - het op het juiste moment aantreden van een deskundige, wilskrachtige en zeer energieke minister (Van Kemenade) hebben het langgerekte besluitvormings- en vernieuwingsproces gunstig beïnvloed. Ten slotte nog de wijdere context: de overwegend gunstige financiële situatie tussen 1965 en 1975, de culturele en demografische ontwikkelingen en de forse uitbouw van de onderwijsverzorgingsstructuur (Doornbos, 1983).

### 7.3 Tot slot

Resteert nog de beantwoording van de eerste vraag: waaruit blijkt de invloed van wetenschap op de gedachtenvorming omtrent het



nieuwe basisonderwijs in inhoudelijk en innovatorisch opzicht? Al het voorafgaande is in zekere zin slechts een inventariserende voorbereiding op de beantwoording van die vraag. Toch moet het eigenlijke werk daarvoor nog beginnen. Een stelselmatige *content analysis* van de belangrijkste documenten gaat het bestek van deze bijdrage echter te buiten. Voor een goed begrip van bedoelingen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het nieuwe basisonderwijs is een op de inhoudelijke facetten toegespitste analyse echter van wezenlijk belang. Wie neemt de handschoen op?

### Noten

1. Zie het voorwoord van Van Kemenade in de voortreffelijke documentaire van Meijssen (1976), verschenen ter gelegenheid van de plechtige herdenking in de Ridderzaal van 175 jaar nationale wetgeving op het lager onderwijs: alsmede de feestrede van Schelfhout (1977).
2. Zie het verslag van een schriftelijke enquête van SVO (Doornbos, 1967) en de Nota Onderzoeksprogramma Basisonderwijs (SVO, 1968).
3. Hier moet worden onderscheiden tussen een positieve reactie van leden van de ambtelijke werkgroep, het positieve oordeel van de politieke verantwoordelijke bewindsman en, weer later, het oordeel van de samenleving in de reacties. Zo vond ik het indertijd een 'hele prestatie' dat het me gelukt was de idee, verwoord in art. 12 van het Voorontwerp, tegen nogal wat scepsis en weerstand van departementale zijde aanvaard te krijgen, terwijl in 1970/71 bij de publieke oordeelsvorming al spoedig bleek dat het *op de hoogte stellen van de ouders* als volstrekt ontoereikend werd beoordeeld. Men wenste voor ouders inspraak en medezeggenschap in belangrijke schoolzaken. Het zou overigens interessant zijn te weten in hoeverre thans in de praktijk wordt voldaan aan de strekking van het destijds te licht bevonden artikel 12: 'Het bevoegd gezag draagt zorg, dat de ouders, voogden of verzorgers van de op de school ingeschreven leerlingen op de hoogte worden gesteld van het geldende leerplan'.

### Literatuur

- Aarts, J. F. M. C., N. Deen & J. H. G. I. Giesbers, *Onderwijs in Nederland*. Groningen: 1983.
- Arbo, *Van tekentafel tot levend geheel*. Zeist: 1983.

- Bijl, J., *Inleiding tot de algemene didactiek van het basisonderwijs*. Groningen: 1960.
- Calcar, C. van, S. Soutendijk & B. Tellegen, School, milieu en prestatie. In: F. van Heek e.a., *Het verborgen talent*. Meppel: 1968.
- CERI/OECD, *The management of innovation in education*. Paris: 1969.
- Deen, N., *Een halve eeuw onderwijsresearch in Nederland*. Groningen: 1969.
- Deen, N., Het wetsontwerp van Heer Halewijn. *Pedagogische Studiën*, 1970, 47, 331-40.
- Doornbos, K., *Het onderwijs over het onderwijs*. SVO, 's-Gravenhage: 1967.
- Doornbos, K., Onderwijsorganisatie en leermoeilijkheden. *Pedagogische Studiën*, 1969, 46, 12-21.
- Doornbos, K., *Opstaan tegen het zittenblijven*. 's-Gravenhage: 1969.
- Doornbos, K. (red.), *Naar rechtvaardig onderwijs*. Baarn: 1982<sup>a</sup>.
- Doornbos, K., De actualiteit van funderend onderwijs. *Onderwijs en opvoeding*, 1982<sup>b</sup>, 33, 284-89.
- Doornbos, K., Onderwijsbegeleiding tussen wal en schip. *Onderwijs en opvoeding*, 1983, 34, 244-51.
- Elias, T., *Van mammoet tot wet*. 's-Gravenhage: 1963.
- Elias, T., *Dertig jaar onderwijs - zwart op wit*. Groningen: 1982.
- Evers, F., *Een nieuwe school*. Groningen: 1946.
- Freudenthal-Lutter, S. J. C., *Algehele doorlichting. Anderhalve eeuw kritisch denken over de klassikale school*. Purmerend: 1964.
- Freudenthal-Lutter, S. J. C., *Naar de school van morgen*. Alphen a/d Rijn: 1968.
- Gelder, L. van, *Vernieuwing van het basisonderwijs*. Groningen: 1958.
- Gelder, L. van, *Deelname en distantie*. Groningen: 1964.
- Groot, A. D. de, *Vijven en zessen*. Groningen: 1966.
- Haenen, A. W., *Van kleuter tot schoolkind*. Groningen: 1967.
- Havelock, R. G. & K. D. Benne, An exploratory study of knowledge utilization. In: W. G. Bennis, et al., *The planning of change*. New York 1976, 151-64.
- Heek, F. van, e.a., *Het verborgen talent*. Meppel 1968.
- Hulst, J. W. van, I. van der Velde & G. Th. M. Verhaak, *Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940*. Groningen: 1970.
- Innovatie Commissie Basisonderwijs, *Innovatieplan basisonderwijs*. 's-Gravenhage: 1978.
- Idenburg, Ph. J., *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: 1960, 1964<sup>2</sup>.
- Idenburg, Ph. J., Het ideaal van de optimale ont-

- wikkeling der talenten en de pedagogische structuur van het schoolwezen. *Pedagogische Studiën*, 1962, 39, 434-53.
- Idenburg, Ph. J., Onderwijsresearchbeleid in Nederland. In: SVO, *Onderzoek en onderwijsbeleid*. Groningen: 1970: 31-49.
- Idenburg, Ph. J., Naar een constructieve onderwijspolitiek. *Pedagogische Studiën*, 1970, 47, 1-18.
- Janssen, B. & G. A. van Sloten, Het meerjarige beleidsplan van het basis- en speciaal onderwijs. In: *Onderwijsbeleid tussen pressiegroep en politiek*. Purmerend: 1983, 118-32.
- Kemenade, J. A. van, *Als de smalle weegbree bloeit*. Amsterdam: 1979.
- Langeveld, M. J., *Die Schule als Weg des Kindes*. Braunschweig: 1960. Ned. vert.: *Scholen maken mensen*. Purmerend: 1967.
- Leune, J. M. G., *Onderwijsbeleid onder druk*. Groningen: 1976.
- Meijssen, H. H., *Lager onderwijs in de spiegel der geschiedenis*. 's-Gravenhage: 1976.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. 's-Gravenhage: 1975. Vervolgnota, 1977.
- NOV, *Nieuwe onderwijsvormen voor 5- tot 13- à 14-jarigen*. Amsterdam, z.j. (1965).
- OECD, *Participatory planning in education*. Paris: 1974.
- Plowden report, *Children and their primary schools*. London: 1967.
- Schelfhout, C. E., 175 Jaar nationale wetgeving op het lager onderwijs. *Pedagogische Studiën*, 1976, 53, 297-309.
- Scholten, G. H., Bureaucratisering van advies en overleg. In: *Onderwijsbeleid tussen pressiegroep en politiek*. Purmerend: 1983, 79-91.
- Souren, C. J. M. H., Idenburg en het onderwijsbeleid. In: S. J. C. Eyndhoven & N. Deen, *Vormgeving van beleid in onderwijs en cultuur*. Groningen: 1972.
- SVO, *Nota onderzoeksprogramma basisonderwijs*. 's-Gravenhage: 1968.
- Velde, I. van der, *Onderwijsvernieuwing op de lagere school*. Groningen: 1947.
- Verlinden, J. A. A., *De mammoetwet*. Deventer: 1968.
- Vlietstra, N. Y., Problemen bij het g.l.o. In: *Het onderwijs in Nederland*. 's-Gravenhage: 1953.
- Vlietstra, N. Y., De toekomst van het b.l.o. *Pedagogische Studiën*, 1961, 38, 515-24.
- WBS, *Uitgangspunten voor onderwijsbeleid*. Deventer: 1973.

### Curriculum vitae

K. Doornbos was enige jaren in het lager onderwijs werkzaam, studeerde orthopedagogiek en onderwijskunde aan de RU Utrecht (1966). Promoveerde in 1971 op 'Geboortemaand en schoolsucces' bij prof. dr. W. E. Vliegthart. Van 1970-1984 directeur van de Onderwijsbegeleidingsdienst in het gewest Arnhem. Thans hoogleraar in de Orthopedagogiek, in het bijzonder de school- en leer-moeilijkheden, aan de Universiteit van Amsterdam.

Adres: Orthopedagogisch Instituut UvA, IJsbaanpad 9, 1076 CV Amsterdam

Manuscript aanvaard 4-9-'84

### Summary

Doornbos, K. 'Towards renewal of primary education in the Netherlands: an analysis of the initial stages (1960-1980)'. *Pedagogische Studiën*, 1985, 62, 71-84.

In August 1985 a new Primary Education Act will become operative. For many decades infant schools and elementary schools have been autonomous institutions with own roots, legislation and atmosphere. In future 4 to 12 year olds are educated in 8000 newly established basic schools with legally embedded principles as continuous progress and personal care. Local accountability is challenged by the prescript of a school-based curriculum and an overall innovative climate.

The initial periode of the innovation process and the preparation of the new law are set out emphasizing contributions of educationalists, a teachers' union, support agencies and the initially reluctant position of the Ministry of Education. The impact of educational theory and research has been mainly indirect. Advisory work of key persons in university departments and support centres reflecting experience, expertise, cogency and status (semi-political power) has shown to be most efficacious, in both the innovation and the legislation process.