

“De ontwikkeling van het onderwijsbeleid in twee Rijksbegrotingen”

Bij het schrijven van deze kroniek heeft de huidige Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Dr. J. A. van Kemenade, zojuist zijn tweede begroting zonder kleerscheuren door de Tweede Kamer gebracht. Dit feit mag aanleiding zijn om eens wat nader stil te staan bij het onderwijsbeleid zoals dat door deze minister wordt ontwikkeld.

Moet de eerste begroting die door deze minister aan de Tweede Kamer werd aangeboden betrekkelijk snel worden geconcipeerd na de langdurige kabinetsformatie, voor deze tweede begroting had de minister een vol jaar de tijd en men mag daarom ook verwachten dat een aantal zaken die in de eerste begroting nog slechts in aanzet aanwezig waren, in deze tweede verder zullen zijn uitgewerkt. Dat is ook inderdaad het geval. Een aantal zaken die in de eerste begroting nog slechts in globale lijnen aanwezig waren, zijn in deze begroting verder geconcretiseerd. De prioriteiten die in de eerste begroting werden genoemd zijn nog steeds prioriteiten, ook in de tweede, maar ten aanzien van de uitwerking en uitvoering ervan hebben zich in die tussentijd een aantal ontwikkelingen voorgedaan die in deze tweede begroting duidelijk te merken zijn.

Afgezien daarvan is één van de kenmerken van de begroting die zojuist in de Tweede Kamer is behandeld het uitgangspunt in een meerjarenplanning. Uitgaande van een voor ieder beleid noodzakelijke veronderstelling nl. dat het beleid dat nu op gang gekomen is gedurende een reeks van jaren zal kunnen worden gecontinueerd heeft de minister getracht de ontwikkelingen die hij bevorderen wil niet alleen voor het komende zittingsjaar te boek te stellen maar tegelijkertijd vergezichten te openen op de jaren die daarna zullen moeten volgen. Het gevolg is dan ook geweest dat de Rijksbegroting voor Onderwijs voor 1975 een ambitieus stuk is geworden dat zich o.a. van alle voorgaande begrotingen onderscheidt door zijn omvang. De beleidsvoornemens van de minister zijn dit jaar in meer dan 150 pagina's druk gevat en leveren daarmee het zwaarste gewicht aan papier op dat ik ooit nog als Rijksbegroting voor Onderwijs en We-

tenschappen in handen heb gekregen. En niet alleen dat, in deze hoeveelheid papier worden nog eens andere hoeveelheden papier aangekondigd die als discussienota in de loop van het nu besproken zittingsjaar uitgegeven zullen worden. De belangrijkste daarvan zal ongetwijfeld de lang verbeide zgn. contournota zijn waarin de minister zich voorgenomen heeft het onderwijsbeleid zoals hij dat voor de komende 25 jaar wil bevorderen uit te stippelen. Ook uit zulke uitspraken blijkt dat wij een nieuw tijdperk zijn ingegaan waar het de onderwijsbegrotingen betreft. Ook nu weer wordt als belangrijk beleidsbeginsel het opheffen van ongelijkheid en het bevorderen van gelijkheid van kansen gesteld. Prioriteiten die ook al bekend waren uit de vorige onderwijsbegroting en die daarop betrekking hebben zijn daarom dezelfde gebleven: het zijn de ontwikkeling en integratie van het kleuter- en lager onderwijs, de ontwikkeling van een middenschool en verder de open school en de zorg voor de werkende jongeren. Het is bekend dat in dit verband in het afgelopen jaar een aantal zogeheten innovatiecommissies met hun werkzaamheden zijn begonnen. Daarvan is de innovatiecommissie middenschool het meest in de openbaarheid getreden, maar ook de innovatiecommissie voor het kleuter- en lager onderwijs heeft een aantal werkzaamheden verricht en plannen ontvouwd die een redelijke mate van publiciteit hebben verkregen.

De innovatiecommissie middenschool is inmiddels gestart met een 38-tal contactscholen waaruit over enige tijd (volgens het tijdschema medio 1975), een 10-tal experimenteerscholen zou moeten worden aangewezen. Ook de innovatiecommissie voor het kleuter- en lager onderwijs heeft een aantal kleuter- en lagere scholen aangewezen die langs experimentele weg vormen van samenwerking zullen ontwikkelen. Afgezien van de opmerkingen die verderop in deze kroniek hierover nog gemaakt kunnen worden, mag nu reeds worden vastgesteld dat het zojuist besprokene vragen oproept naar de coördinatie van de activiteiten. In de discussienota die de minister het vorig jaar uitgaf over een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs

werd nog gesproken over een algemene programmeringscommissie die zou worden ingesteld om de coördinatie van activiteiten van de verschillende innovatiecommissies te waarborgen. Over deze commissie hoort men niet meer spreken en ook in deze tweede begroting leest men er niet over. Toch kan de attente waarnemer zich niet onttrekken aan het gevoel dat aan een zodanige coördinatie wel degelijk behoefte bestaat.

Het werkende jongerenprobleem lijkt zich nog voornamelijk te bewegen in de sfeer van de touwtrekkerij. Dit wijst er al op dat het eenvoudiger is om prioriteiten te stellen dan de daardoor opgeroepen vraagstukken op te lossen. Ook in andere opzichten blijken er nog allerlei knelpunten te zijn. Eén ervan is duidelijk die van de relatie tussen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs waarvoor aanvaardbare samenwerkingsskaders gezocht worden, maar vooralsnog niet zijn gevonden. Daarbij komt dat de kostenfactor hier een belangrijke rol is gaan spelen, niet alleen omdat het wetenschappelijk onderwijs zo uitermate duur is, maar ook omdat het stellen van prioriteiten op kleuter-, lager onderwijs en middenschoolniveau betekent dat daar ook de grootste investering van middelen plaats vindt. Vandaar dat deze begroting spreekt van een restrictief middelenbeleid t.a.v. het wetenschappelijk onderwijs, wat in feite betekent dat de uitbreiding van mogelijkheden op het lagere niveau gevonden wordt door het afremmen van de mogelijkheden op het niveau van het tertiaire onderwijs. Moet de opnamecapaciteit van het tertiaire onderwijs dan ook voortdurend worden uitgebreid? De begroting voor 1975 roert voorzichtig de vraag aan of niet ook op een gegeven ogenblik de maatschappelijke opnamecapaciteit als een criterium voor het aantal te aanvaarden studenten zal moeten gaan gelden. Zelfs het voorzichtig stellen van deze vraag roept toch al een niet onaanzienlijk probleem op. Is het niet zo dat het scheppen van gelijkheid van kansen en mogelijkheden op lagere niveaus van het onderwijs tevens een aantal verwachtingen wekt voor later? Welke mogelijkheden staan te wachten voor de leerlingen wier kansen worden staande geoptimaliseerd, wanneer eenmaal het primaire en secundaire onderwijs wordt verlaten? Juist wanneer wij op langere termijn denken, betekent dat, dat het restrictieve beleid t.a.v. het tertiaire onderwijs het gevaar meebrengt om van de nagestreefde gelijkheid aan de basis niet veel meer te maken dan een farce, als straks blijkt dat de verwachtingen die bij talloze leerlingen in den lande worden gewekt niet zullen kunnen worden gehonoreerd. Ook in dit opzicht zal het interessant zijn te zien hoe het onderwijsbeleid voor de komende 25 jaar in de contourennota gaat worden uitgestippeld.

Daarmee komen we toe aan wat de begroting zegt over de nota's. Een nota over de structuur van de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs hebben wij in het afgelopen zittingsjaar al ter discussie gehad en een nieuwe versie van deze nota wordt op basis van de binnengekomen commentaren voorbereid en kunnen we dus binnenkort verwachten. Ook is in de begroting

een nota aangekondigd over de begeleiding van het onderwijs, terwijl de al genoemde contourennota nu al meer dan een jaar de verwachtingen van onderwijskundig Nederland in spanning houdt. Het behoort tot de regels van het democratische spel dat de ontwikkeling van het onderwijsbeleid langs zulke nota's moet lopen. Het behoort dientengevolge ook tot het democratische spel dat de procedures die moeten leiden tot beleidsmaatregelen ongelooflijk veel tijd nemen. Dat geldt ook voor het beleid van deze minister die blijk heeft gegeven snel te kunnen werken en zijn departement tot grote activiteit te kunnen brengen. De beleidsontwikkeling op verantwoorde wijze tot stand brengen kost tijd, veel meer tijd dan de participanten in de vernieuwingsprocessen meestal lief is.

Dat neemt niet weg dat de ontwikkelingen soms toch nog te snel blijken te gaan. Overziet men het geheel van voorgestelde beleidsmaatregelen, dan is het duidelijk dat deze alleen maar gerealiseerd kunnen worden wanneer er een reeks van ondersteunende faciliteiten beschikbaar is, dat de werker in het veld kan helpen zijn taak met vreugde te blijven uitvoeren en op z'n minst adequaat te vervullen. Hoe staat het nu met deze voorzieningen? Veel aandacht wordt in deze begroting besteed aan de Stichting Leerplan Ontwikkeling. Dat was ook al in de voorgaande begroting gebeurd, maar inmiddels kunnen we zien dat (voor een groot deel onder invloed van in de Tweede Kamer uitgeoefende druk) de taakstelling van de Stichting voor de Leerplan Ontwikkeling enigszins is gewijzigd. Het accent is in deze begroting komen te vallen op het dienstverlenende karakter dat de Stichting zal hebben; dienstverlenend in de zin dat de Stichting Leerplanmodellen zal ontwikkelen die aan het onderwijsveld zullen worden aangeboden, maar die het onderwijsveld nooit zullen worden opgelegd. Onderwijsgevend in het veld *kunnen* er gebruik van maken maar *hoeven* dat niet. Deze taakstelling komt mij voor als volstrekt juist. De historische ontwikkeling van het onderwijs in dit land heeft het onmogelijk gemaakt te denken dat de overheid van bovenaf leerplannen verplicht zou kunnen voorschrijven aan scholen die niet onder haar eigen bevoegd gezag vallen. Niettemin is het duidelijk dat de technische en wetenschappelijke kennis in het algemeen ontbreekt die men aan de basis heeft om een onderwijswerkplan op zodanige wijze samen te stellen dat het voldoet aan eisen die men heden ten dage stellen moet. Als de SLO in deze behoefte gaat voorzien dan levert de SLO daarmee een belangrijke bijdrage voor een voorziening waaraan zeer grote behoefte bestaat. Het is dus een gelukkige omstandigheid dat wij binnenkort mogen verwachten dat de SLO met haar werkzaamheden kan gaan beginnen. Tegelijkertijd moeten wij dan ook vaststellen dat impliciet gegeven is dat deze Stichting voor de Leerplan Ontwikkeling voorlopig nog niet veel te bieden heeft voor het onderwijs. Voordat het bestuur gevormd is, de directeur is aangewezen en de eerste medewerkers zijn aangetrokken, voordat die medewerkers dan weer operationeel zijn moet men tenminste op twee jaar rekenen.

Ondertussen zijn dan reeds allerlei activiteiten op gang gebracht, die de steun van deze organen moeten ontberen. Het is duidelijk dat hier een bron van problemen liggen kan. Wel aanwezig zijn op allerlei plaatsen de Schooladviesdiensten, maar aangezien die in het algemeen niet naar een vast model zijn ingericht en op zeer ongelijke wijze en op zeer verschillende basis worden gesubsidieerd zijn de mogelijkheden die deze diensten hebben zeer verschillend. Bovendien komt ook hier de vraag op in hoeverre de verschillende diensten zich laten coördineren in een beleid dat in Den Haag voor dat doel is uitgezet, terwijl tevens de vraag opkomt hoe in dat verband de plaats van de landelijke pedagogische centra gezien moet worden. Het is mogelijk dat de in het vooruitzicht gestelde begeleidingsnota daarop een antwoord geeft. In ieder geval ziet het er naar uit dat vanuit deze instellingen voorlopig nog de meeste hulp geboden kan worden.

De ontwikkelingen die op gang gebracht worden, zullen echter in niet geringe mate moeten worden gedragen door nieuwe generaties van leerkrachten die onze scholen binnen zullen komen. Dat roept onmiddellijk de vraag op naar de opleiding van deze leerkrachten. Voor het hele gebied van het funderende onderwijs ligt deze opleiding op dit moment gescheiden over drie opleidingstypen, de opleidingsschool voor kleuterleidsters, de Pedagogische Academie en de Nieuwe Lerarenopleidingen. De noodzaak om de opleidingen van kleuterleidsters en die van onderwijzers voor het lager onderwijs tot één geheel te integreren wordt gelukkig meer en meer ingezien en de voorbereidende stappen daartoe worden, voor een deel in aansluiting op het werk van de innovatiecommissie basisschool, genomen. De Nieuwe Lerarenopleidingen die nog altijd experimenteel heten staan daarnaast. Hoe integratie van deze opleidingen met de eerder genoemde tot stand gebracht moet worden, lijkt voorlopig nog een raadsel. Bovendien is het basisgegeven, de conceptie van een school waarvoor deze leerkrachten moeten worden opgeleid, nog steeds niet geformuleerd op een algemene aanvaardde wijze. Toch moeten we vaststellen dat het onvermijdelijk is dat in deze ontwikkelingen de opleidingen van leerkrachten een centrale rol gaan spelen. Niet alleen als initiële opleiding maar ook als geïnstitutionaliseerde vorm van wederkerend onderwijs waarbij de opleiding zich er op instelt om de leerkracht gedurende zijn gehele periode van functioneren te begeleiden. De vraag moet worden gesteld of op den duur de her- en bijscholing niet zal gaan behoren tot de belangrijkste taken die de opleidingen moeten vervullen, en of de initiële opleidingen niet inderdaad gezien zullen moeten worden als opleidingen die een inleidend karakter hebben op de verdere vorming die later zal volgen. Deze thematiek, hoe belangrijk ook van onderwijskundig standpunt gezien, heeft in deze begroting in ieder geval nog geen plaats kunnen krijgen.

De Rijksbegroting van Onderwijs en Wetenschappen voor het dienstjaar 1975 is ongetwijfeld een belangrijk beleidsstuk. Niet alleen vanwege zijn omvang maar voor-

al omdat nog meer dan de vorige begroting deze begroting de verschuiving markeert van een distributief onderwijsbeleid naar een constructief onderwijsbeleid, zoals Idenburg het genoemd heeft, die ook door de minister in zijn Memorie van Toelichting wordt geciteerd. Daarmee is echter ook de problematiek van deze begroting aangegeven, want wie een constructief onderwijsbeleid wil voeren moet zich doelen stellen, onderwijsdoelen die in dit geval ook een politieke vorm moeten krijgen en in beleidsmaatregelen moeten worden uitgedrukt. Maar wie zich moet uitspreken over doelen in het onderwijs in een stuk dat onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid verschijnt, komt onvermijdelijk terecht in de ambivalentie die nu al jarenlang het onderwijs-kundig spreken van de overheid kenmerkt en kenmerken moet. Het is de ambivalentie tussen de vrijheid van onderwijs zoals die in de loop van de jaren geïnterpreteerd is en het recht om doelen voor het onderwijs vast te stellen. Vandaar dat ieder ogenblik bij een nieuwe beleidsmaatregel de schoolstrijd hervat dreigt te worden. Dit is bij de discussies over de Stichting voor de Leerplan Ontwikkeling uiterst duidelijk tevoorschijn gekomen. Hoe kan men nu trachten te komen tot een onderwijsbeleid dat tussen Scylla en Charybdis weet door te varen en heelhuids het gezochte water van goed onderwijs binnen te varen? Een mogelijkheid is, het beleid te richten op het verlenen van faciliteiten. De overheid kan een aantal hulpverlenende inrichtingen tot stand brengen onder het vertrouwen dat goede wijn geen krans behoeft, en dat als de producties van zulke hulpverlenende instanties van goede kwaliteit blijken te zijn deze hun weg in het onderwijs vanzelf zullen vinden. Een voorbeeld uit het niet zo lang achter ons liggende verleden is de oprichting en ontwikkeling van het CITO geweest. Een ander voorbeeld is de nieuwe stichting voor de leerplan ontwikkeling in zijn huidige taakstelling. Hoe deze taakstelling in de praktijk gestalte zal moeten krijgen is een andere vraag. De SLO wordt in een spanningsveld gezet dat enerzijds bepaald wordt door de vrijheid van onderwijs als grondwettelijk gegeven; in de tweede plaats door de inhoud van het onderwijs zoals het nu in de scholen wordt gegeven; in de derde plaats door de noodzaak om aan maatschappij-analyse te gaan doen, wil ze in staat zijn te voldoen aan een redelijke eis die aan haar onderwijsleerplannen gesteld zal mogen worden nl. dat ze inspelen op die ontwikkelingen die in de maatschappij gaande zijn en op deze wijze de school in staat stellen om het kind voor te bereiden op een wereld waarin het zal moeten kunnen participeren. Al deze gegevens zullen zich samenballen in het spanningsveld van de doelstelling en hier zullen de leerplanmakers er niet aan kunnen ontkomen om een stelling in te nemen, of die stelling nu in dank wordt aanvaard of niet.

Een andere mogelijkheid om tot beleidsontwikkeling te komen is de zo geheten 'inspraak van onderop'. Deze procedure wordt bijv. gevolgd door de Innovatiecommissie Middenschool in haar Contactscholen. De contactscholen worden betrokken in wat men een denkproces noemt en uit dit denkproces zullen dan de doel-

stellingen voor de Middenschool moeten worden geboren. Het is een procedure die op het eerste gezicht wat naïef aandoet. In de eerste plaats vraagt men zich af of er nog zo weinig bekend is over opzet en inhoud van een Middenschool dat deze weg moet worden gevolgd, terwijl er toch al hele boekenkasten vol over het onderwerp zijn geschreven en ongetwijfeld talloze mensen al over dit onderwerp hebben nagedacht; in de tweede plaats vraagt men zich af of het mogelijk is om doelstellingen te formuleren zonder dat vooraf informatie gegeven is over achtergronden. Of het daarom niet een erg optimistische verwachting is dat men uit Contactscholen die voor het eerst met de problematiek geconfronteerd worden de antwoorden zijn te verwachten waar men jarenlang op heeft zitten wachten.

Het komt mij voor dat de oplossingen op den duur in een derde richting zullen moeten worden gezocht, die van een flexibele wetgeving. Enerzijds zal de overheid er niet aan kunnen ontkomen om, uiteraard in samenwerking met zoveel mogelijk betrokkenen, duidelijke doelen voor het onderwijs te formuleren. Aan de andere kant zal de overheid diegenen die voor zichzelf andere doelen menen te moeten stellen ook de vrijheid moeten geven deze doelen na te streven. Dergelijk beleid hoeft

niet distributief te worden genoemd, het is constructief in dit opzicht dat het alternatieve modelontwikkeling stimuleert naast de modelbouw die van de overheid mag worden gevraagd en die richtinggevend kan worden voor het overgrote deel van het onderwijs in het land. Het is bovendien constructief in die zin dat het ruimte laat voor speciale behoeften die hetzij voortvloeien uit bepaalde specifieke problemen van individu en samenleving hetzij voortkomen uit de noodzaak om in te spelen op bepaalde regionale situaties. Ook hier liggen duidelijk nog vragen. In de begroting van 1974 werd met enige nadruk gesproken over een grotere mate van decentralisatie en zelfbeschikking die in het onderwijsbeleid tot stand gebracht zou worden. In de begroting van 1975 wordt daar weinig over vernomen. Misschien moet ook hier de contourennota uitkomst bieden.

Samenvattend mag worden geconcludeerd dat in de nieuwste onderwijsbegroting concepties worden aangeboden die het waard zijn om kritisch te worden beschouwd en die ook in het toekomstige jaar een zorgvuldige begeleiding van onderwijskundige aard nodig zullen hebben.

December 1974

N. Deen