

# Wet en onderwijsverandering. Een oriëntatie.

W. GIELEN.

*Instituut voor Onderwijskunde van de Katholieke Universiteit Nijmegen,  
afd. Vergelijkende Onderwijskunde,*

## 1. Inleiding

In een artikel n.a.v. de publikatie van het Voorontwerp van een wet op het basisonderwijs heeft Van der Linde opgemerkt, dat een bezinning op de betekenis en de functie van een onderwijswet in het kader van een strategie van onderwijsvernieuwing dringend geboden is. Wie door zo'n uitspraak aangezet op verkenning gaat in het probleemveld 'wet en onderwijsverandering' komt al spoedig tot de konklusie, dat aan deze noodzakelijke bezinning in ons land nog vrijwel alles gedaan moet worden. Mij is althans een systematische bestudering van vragen in dit probleemveld binnen de onderwijskunde of in een interdisciplinair kader niet bekend. Wel vinden wij her en der verspreid veel uitspraken van Nederlandse onderwijskundigen over wet en onderwijs, maar – behoudens enkele uitzonderingen – beogen die niet meer dan uiting te geven aan de frustraties die het geldend recht blijkbaar gemakkelijk oproept. Zo valt het – om slechts een enkel voorbeeld te noemen – op, dat Van Gelder in een studie over onderwijsveranderingen de wet slechts tweemaal terloops noemt, en dan uitsluitend als remmende faktor. Aan de andere kant staan de juristen en rechtssociologen, die zich in toenemende mate gaan interesseren voor de vraag naar de rol van de wetgeving in het proces van maatschappelijke veranderingen, maar daarbij tot nu toe aan het onderwijsrecht vrijwel voorbijgaan.

Het is de bedoeling van dit artikel om een oriëntatie te bieden in het bovengenoemde pro-

\*) Voor geciteerde literatuur: zie slot van dit artikel.

bleemveld om daardoor de door Van der Linde gevraagde bezinning op gang te brengen. Dit lijkt mij dringend geboden, omdat in de naaste toekomst een aantal belangrijke wettelijke maatregelen m.b.t. het onderwijs te verwachten zijn. De invoering van de Wet op het voortgezet onderwijs heeft – terecht of ten onrechte, ik laat dat nu in het midden – het vertrouwen in de wetgeving als instrument van het onderwijsbeleid niet vergroot. Welke functie kan wetgeving hebben? Kan een wet het gedrag van burgers, i.c. ouders, leerlingen, docenten, schoolleiders, schoolbesturen, op effectieve wijze beïnvloeden? Zo ja, aan welke voorwaarden moet dan zijn voldaan? Heeft een wet naast manifeste ook latente functies? Is de effectiviteit van wetgeving niet mede afhankelijk van de mate waarin zij met andere beleidsinstrumenten in een beleidsplan is geïntegreerd? De lezer mag op deze en soortgelijke vragen in dit artikel geen antwoord verwachten. Meer dan inleidende opmerkingen tot een nog weinig expliciet gesteld probleem kunnen niet worden geboden. Wellicht komt het noodzakelijke interdisciplinaire gesprek tussen onderwijskundigen, juristen en rechtssociologen ook in Nederland op gang. Pas dan krijgen wij vaste grond onder de voeten.

## 2. Twee onderwijskundigen over onderwijswetgeving

Het is mogelijk een lange opsomming te geven van uitspraken van Nederlandse onderwijskundigen en onderwijspractici over de onderwijswetgeving. Zo'n opsomming zou laten zien dat het hier besproken thema in brede kring als problematisch wordt ervaren. Ik beperk mij echter tot

twee auteurs, die zich niet alleen hebben uitgesproken over het thans geldende recht, maar ook meningen hebben geformuleerd over de rol van nieuwe wetgeving in het proces van onderwijsverandering, zonder overigens tot een systematische analyse te komen.

a. In 'De crisis in het onderwijs' typeert *D. van den Brink* ons huidige onderwijsrecht als een centraal opgesteld en bindend document dat een verouderde toestand fixeert. 'Het onderwijsbeleid ligt aan banden door een wetgeving die stamt uit de vorige eeuw'. De remmende werking van de wetgeving op de onderwijsverandering illustreert hij met een aantal voorbeelden: het klassikale systeem, de verdeling van de leerstof in vakken, het vaklerarsysteem, de urentabellen, de neutraliteit van de openbare school, de functie van het schoolhoofd en het ontbreken van regionale bestuurscentra. Een belangrijk deel van zijn kritiek richt zich op de vrijheid van onderwijs in artikel 208, lid 2 van de grondwet. De wijze waarop de vrijheid van onderwijs in grondwet en wetten is vastgelegd deed haar ontaarden in vrijblijvendheid en frustreert het ontwikkelen van een visie op het onderwijs door de Nederlandse overheid. Wat Van den Brink hier over ons onderwijsrecht schrijft ontmoet men regelmatig in publikaties van Nederlandse onderwijskundigen, ik noem Bijl, Doornbos, Solberg.

Van den Brink heeft niet alleen een duidelijke mening over de geldende wetgeving, ook over de functie die nieuwe wetgeving bij de verandering van het onderwijs kan hebben spreekt hij zich onomwonden uit. Voor hem rijst de vraag of het ooit mogelijk kan zijn voor de trage kolos die onderwijs heet een praktisch-didactisch beleid vorm te geven in een juridisch-administratieve wetgeving. Zijn antwoord: 'Een wet bezit geen schepende kracht. Een wet reguleert slechts wat de cultuur eerst heeft moeten voortbrengen. Een wet legitimeert culturele relaties die al bestaan. Een wet volgt de culturele ontwikke-

ling, maar kan er nooit op vooruitlopen. Toen de nieuwe kweekschoolwet werd uitgevaardigd wisten de kweekscholen er geen hemelse raad mee, en toen de mammoetwet werd ingevoerd wist het voortgezet onderwijs er geen hemelse raad mee. Het op papier zetten van een wettelijke regeling heeft pas zin als de wetgever datgene wat in het maatschappelijke leven reeds gedurende ruime tijd werkzaam is, kan gaan afgrenzen.'

De onderwijsverandering gaat aan de onderwijswetgeving vooraf. Wetgeving is een afhankelijke variabele en kan gedragingen van mensen niet wijzigen. Dat is in het kort Van den Brink's opvatting.

b. In 'Theorie van het onderwijsbeleid' karakteriseert *Idenburg* onze onderwijswetgeving als 'het geven van garanties aan de krachten, die uit de samenleving opkomen en het formuleren van de eisen, die daarbij moeten worden gesteld'. Zij is 'niet overwegend een activiteit van educatieve zorg'. De eerste verantwoordelijkheid dáárvoor ligt bij de ouders en de besturen, die uit hun naam optreden. De onderwijswetgeving zoals wij die nu in Nederland kennen is in de visie van *Idenburg* niet een instrument om een effectief onderwijsbeleid te voeren, maar een instrument voor gelijke verdeling van kansen. De financiële gelijkstelling beoogt de geestelijke pluriformiteit van ons volk te respekteren en te waarborgen. Hoe eenzijdig het streven naar vrijheid en gelijkheid op de wereldbeschouwelijke aspecten van het onderwijs was gericht bewijzen, aldus *Idenburg*, de rigoreuze bindingen, die de scholen tegelijkertijd op het stuk van het curriculum werden opgelegd. Zo zijn afwijkingen van de klassikale leer methode slechts met speciale vergunning mogelijk.

Wanneer *Idenburg* de weerstanden tegen innovatie bespreekt noemt hij, na eerst op het geestelijke klimaat van de 'Pädagogische Provinz' te hebben gewezen, het feit dat het schoolwezen in wetten en reglementen is geregeld. 'Zij geven er zijn vastigheid aan. Maar wat op deze wijze eenmaal is gefixeerd

kan naar de ervaring leert op korte termijn niet zo eenvoudig worden gewijzigd. Vooral Nederland heeft het in het regelen van zaken in vaste regels ver gebracht. Wij zijn een volk dat naar een zeker perfectionisme streeft. In de periode van de allocatieve onderwijspolitiek heeft dit geleid tot het stellen van een menigte subsidievoorwaarden. Het subsidiebedrag wordt meticuleus berekend en het systeem, dat daarbij in acht wordt genomen, grijpt vergaand in de vrijheid van inrichting van de school in.' Idenburg geeft hiervan twee voorbeelden: het klassikale systeem en de urentabellen bij het voortgezet onderwijs.

Tot zover wat betreft het geldende recht. Over de rol die wetgeving kan spelen in het proces van onderwijsverandering spreekt Idenburg zich niet zo expliciet uit als Van den Brink. Maar men kan zijn opvatting hierover proeven uit een passage over wat hij noemt 'het bureaucratisch misverstand'. Daaronder verstaat hij 'de veronderstelling dat zovele woorden mits in legale vorm gekleed ook zovele daden zijn. Laat mij het misverstand aan de hand van de wet op het voortgezet onderwijs demonstreren. Het is de mening dat er een brugjaar zal ontstaan, dat tot een betere verdeling van de leerlingen over de hun passende schoolsoorten zal kunnen bijdragen door enkele voorschriften omtrent de - relatieve - uniformiteit van het leerplan van het eerste leerjaar van een aantal scholen voor v.o. in de wet op te nemen en te bepalen dat er 'mede studielessen' zullen zijn. Het is de veronderstelling dat er een vak maatschappijleer zal zijn indien dit wettelijk wordt voorgeschreven. Als wij naar de toekomst zien, zou dit kunnen zijn de verwachting dat er een flexibele organisatie van het onderwijs in het leven zal worden geroepen door in de wet op het basisonderwijs het zittenblijven te verbieden.'

Een dergelijke opvatting sluit de mogelijkheid niet uit, dat - onder bepaalde voorwaarden - de wet een positieve rol kan spelen in het proces van onderwijsverandering. Ik neem

daarbij in aanmerking de mening van Idenburg over de wet van 1806, die hij een socialiserend instrument noemt en zijn beschouwingen over de wet van 1863. Anderzijds legt hij in zijn 'Theorie van het onderwijsbeleid' de nadruk op de functie van de wet als middel om vastigheid, zekerheid, bestendigheid te bieden, waarbij verstarring op de loer ligt. Onder de maatschappelijke krachten die de ontwikkelingen van het onderwijs beïnvloeden noemt Idenburg recht en wet niet.

### 3. *De functie van wetgeving in de moderne samenleving*

In aansluiting op deze notities uit twee recente onderwijskundige publikaties wil ik vervolgens enkele algemene opmerkingen maken over de functie van wetgeving in de moderne samenleving. Kan men die functie omschrijven zoals Van den Brink doet? Een bevestigend antwoord betekent o.m., dat het weinig zinvol is onderwijsveranderingsprocessen op gang te brengen d.m.v. nieuwe wetgeving, b.v. een wet op de integratie van kleuter- en basisonderwijs. In de theorie die door Van den Brink wordt aangehangen - een theorie van eerbiedwaardige herkomst - kan zo'n wet als nu op het departement van onderwijs en wetenschappen wordt voorbereid niet meer doen dan legale vorm geven aan 'wat in het maatschappelijke leven reeds gedurende ruime tijd werkzaam is'. De functie van de wet in deze theorie is, als ik het goed zie, om in een proces dat reeds op gang is en zijn doeleinden heeft bereikt of op het punt staat te bereiken, ordenend in te grijpen in die zin, dat de wet doelstellingen preciseert en vastlegt, bevoegdheden en verplichtingen afgrenst, rechten beschermt, geldstromen verdeelt, een controlemechanisme in het leven roept e.d.m., dit alles in nauwe aansluiting op wat in de maatschappij zelf reeds ontwikkeld is. Een innoverende functie heeft de wet-zelf niet. Zij biedt - om nog eens Idenburg te citeren - 'vastigheid' aan de resultaten van een veranderingsproces, dat elders, - buiten de wet - zijn krachtbronnen heeft.

Aan de beantwoording van de vraag naar de



houdbaarheid van deze theorie wil ik de opmerking doen voorafgaan, dat in dit artikel onder wet wordt verstaan iedere algemene de burgers bindende regel. Onder dit begrip wet valt dus zowel de wet in formele zin (door Koning en Staten-Generaal vastgesteld) als de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële beschikking van algemeen karakter (door Kroon of minister uitgevaardigd). Met de groei van de sociale rechtsstaat is het aantal wettelijke regels in omvang buitengewoon toegenomen. Dit heeft geleid tot de vorming van een complex 'jonge' rechtsregels, dat administratief of bestuursrecht wordt genoemd. De onmacht van de (formele) wetgever om de maatschappelijke ontwikkelingen bij te benen en de verplaatsing van (tenminste een groot deel van) de werkelijke politieke macht naar de bestuurssector hebben niet alleen het verschijnsel van delegatie van wetgevende bevoegdheid aan lagere organen (Kroon en minister) sterk doen toenemen, maar hebben er bovendien toe geleid dat in veel mindere mate dan in de 19e eeuw het geval was de (formele) wetgever beleidsbepaler is. In het kader van dit artikel is het niet mogelijk hieraan uitvoerig aandacht te besteden. Ik volsta met de opmerking, dat ook in het onderwijsrecht delegatie van wetgevende bevoegdheid zeer veel voorkomt en dat beperking tot onderwijswetgeving in formele zin mij niet zinvol voorkomt. Voor de vraag naar de effectiviteit van wetgeving met het oog op de doorvoering van maatschappelijke veranderingen doet het er overigens, naar mijn voorlopige mening, betrekkelijk weinig toe of de wetgever zelf het beleid bepaalt en het maatschappelijke leven stuurt d.m.v. een gedetailleerde wetgeving, dan wel aan een in de bestuurssector voorbereid beleid de noodzakelijke juridische sanktie geeft, zonder er veel aan eigen inzicht aan toe te voegen en zich tot hoofdlijnen (raam- of kaderwet) beperkend.

Wie zich ook maar oppervlakkig in de ontwikkeling van het bestuursrecht in Nederland en andere Europese landen verdiept zal er toe neigen de visie van Van den Brink te verwerpen. Prima facie lijkt de opvatting, dat het bij het bestuursrecht zou gaan om wettelijke regels die legale

vorm geven aan relaties en structuren die in de samenleving aanwezig zijn, onhoudbaar. In de literatuur vinden wij dit bevestigd.

a. *W. Friedmann* begint zijn klassieke werk 'Law in a changing society' met de opmerking, dat Von Savigny's theorie dat het recht wordt 'gevonden', niet 'gemaakt', nog slechts van historische betekenis is. Ook Ehrlich's theorie van een fundamenteel onderscheid tussen het belangrijkste deel van het recht dat zich ontwikkelt uit het sociale leven van het volk, en een beperkte sfeer van staatsnormen betrekking hebbende op militaire organisatie, belastingen en administratie, is door de toenemende industrialisatie en urbanisatie achterhaald. De wetgeving 'actively moulds and regulates the scope of business enterprise as well as the property relations of families and even breeding habits'.

b. Ook *Koopmans* wijst op 19e-eeuwse auteurs die in de lijn van Von Savigny de rol van de wetgever beperkten tot die van rechtsvinder. Daaronder ook Karl Marx: 'Die Gesetzgebende Gewalt macht das Gesetz nicht; sie entdeckt und formuliert es nur'. Toch was Marx een van diegenen, die de gedachte, dat maatschappelijke euvelen door rationeel menselijk handelen te verhelpen zijn, heeft verbreid. 'Zodra deze gedachte ingang heeft gevonden, is de weg vrij voor een bewust streven naar maatschappelijke verandering. En zodra dat streven wat algemener is geworden, komen technieken tot ontwikkeling om processen van sociale verandering op gang te brengen en in de hand te houden. Van dit gezichtspunt naar de taak des wetgevers il n'y a qu'un pas: wetgeving is een van de meest voor de hand liggende methoden om in de organisatie van de samenleving in te grijpen.' En verder schrijft *Koopmans*: 'De wetgever volgt niet, hij loopt voorop. De moderne verzorgingsstaat is goeddeels zijn schepping. Daarbij is geen enkele zede of gewoonte gecodificeerd, is ook niet de wet aangepast aan de dynamiek van de samenleving, maar is voetje voor voetje

een andersoortige samenleving, met andere zeden en gewoonten, en misschien zelfs met een enigszins anders gerichte dynamiek, in het leven geroepen. Anders gezegd: de wetgever streeft niet meer primair naar *codificatie* maar naar *modificatie*.'

c. Zowel Friedmann als Koopmans nemen in de controverse rondom de wet als codificatie dan wel als modificatie van de samenleving een duidelijke positie in. Voorzichtiger is *Edwin M. Schur* in 'Law and Society'. Schur wijst er op, dat de meeste moderne empirische sociologen er toe neigen de bronnen van sociale controle eerder te vinden in interne groepsnormen en interpersoonlijke pressies dan in formele gedragscodes zoals de wet, al gaan weinigen zover dat zij de wet louter zien als afhankelijke variabele en de mores steeds vooraf zien gaan aan de wettelijke regel. Het is echter opvallend, zegt Schur, dat deze sociologen gewoonlijk erkennen dat wettelijke codes een zekere leiding, invloed of versterking op het gedrag uitoefenen (al was het alleen maar omdat de meeste mensen gewoon zijn zonder meer aan de wet te gehoorzamen). De vraag is alleen: in welke mate gebeurt dit en onder welke voorwaarden? Dat de doodstraf niet afhoudt van moord is wel duidelijk geworden. Ook dat wettelijke maatregelen tegen pornografie en prostitutie weinig effectief zijn. Anderszijds mag worden aangenomen, dat de wetgeving tegen de rassendiscriminatie in de V.St. het gedrag van de justitiabelen in een bepaalde mate heeft beïnvloed.

d. De genuanceerde benadering van Schur vinden wij ook bij *Leenen* in zijn studie over het milieuhygiënerecht als instrument van verandering. Hij wijst op het ambivalente karakter van het recht. Enerzijds werkt het 'conservatief': het ontkomt niet aan vastlegging en garanderen, door positivering wordt een stuk werkelijkheid bevroren, het recht blijkt dikwijls achter de werkelijkheid aan te lopen. Anderzijds is het steeds in beweging, gestuwd

door het op elkaar inwerken van de in een gemeenschap levende elementen. 'Via de methode van het logisch ordenen van het menselijk-maatschappelijk handelen kan het recht naar nieuwe doelen sturen en zo bijdragen aan vernieuwing en verandering. Met name in het sociale recht kan men voorbeelden van deze functie vinden.' In het milieuhygiënerecht is de innoverende functie van het recht duidelijk zichtbaar: het is een stuurmechanisme ter bereiking van een 'schonere' toekomst. Dit doet het o.m. door mede te werken aan een verschuiving in de maatschappelijke waardenhiërarchie, waarin het economische en technische hun te grote plaats moeten gaan inruimen aan andere waarden.

#### 4. *Het empirisch onderzoek*

De geciteerde auteurs hebben allen in meerdere of mindere mate de overtuiging dat de wetgeving een instrument kan zijn tot verandering van de samenleving. Het merkwaardige is evenwel, dat het hen niet gemakkelijk valt aan deze opvatting een empirische grondslag te geven. Eigenlijk hebben wij nog weinig kennis van het functioneren van wetgeving in de maatschappij. Het is verheugend dat juristen en sociologen, al dan niet interdisciplinair te werk gaand, het hier liggende vragencomplex meer en meer binnen hun belangstellingsfeer trekken. In de juridische opleiding in ons land doet de rechtssociologie – zij het schoorvoetend – haar intrede. Het aantal leerstoelen in de rechtssociologie neemt toe. Congressen worden aan het thema 'recht en samenleving' gewijd en er verschijnen nu regelmatig belangrijke publikaties over dit onderwerp. De indrukwekkende bundel opstellen, die onder de titel 'Recht als instrument van behoud en verandering' aan de scheidende Utrechtse hoogleraar J. J. M. van der Ven is aangeboden, is in deze snelgroeiende reeks een voorlopig hoogtepunt. Men mag verwachten dat deze ontwikkeling er toe zal leiden dat in ruimere mate dan tot nu toe het geval is empirisch materiaal beschikbaar komt. Voor wat de V.S. betreft vindt men in het reeds vermelde boek van

Schur een aantal gegevens. Kortheidshalve wil ik hier slechts één onderzoek vermelden, dat internationaal de aandacht heeft getrokken en dat de lezer een idee kan geven van enige belangrijke aspecten van het in dit artikel besproken probleemveld.

In 1950 heeft de Noorse rechtssocioloog *Vilhelm Aubert* een onderzoek ingesteld naar de vraag in hoeverre de wet op het huishoudelijk personeel van 1948 het gedrag van de justitiabelen (i.c. de huisvrouwen en haar huishoudelijke hulpen) heeft beïnvloed. De wet had tot doel het beschermen van het huishoudelijk personeel en bevatte o.m. bepalingen over een 10-urige werkdag, overwerk, vrije middagen, opzegging e.d.m. Niet meer dan 10% van de onderzochte 'paren' gedroeg zich volledig naar de wettelijke voorschriften. Er waren nogal wat ernstige afwijkingen, o.a. werd de belangrijke regel van de 10-urige werkdag in de helft der gevallen niet nageleefd. Een hernieuwd onderzoek in 1956 toonde geen grote verschillen met 1950, wel werd een zekere toename van de effectiviteit van de wet gekonstateerd.

Een der belangrijkste variabelen bleek te zijn de mate van geïnformeerdheid onder de ontvangers van de in wetsartikelen vervatte boodschap. Veel respondenten kenden niet één wetsartikel. Over het algemeen bleken die regels nog het meest bekend te zijn, die met de heersende gewoonten overeenstemden. Minder gekend waren de regels, die juist een vernieuwende functie hadden en die de controle van de gangbare moraal moesten missen. Ik vermoed, dat dit een aspect is dat meer algemene betekenis heeft en met name bij de invoering van nieuwe onderwijswetten grote aandacht verdient. Het komt mij belangrijk voor te weten in welke mate het Nederlandse volk nu – tien jaar na totstandkoming van de wet – is geïnformeerd over de wet op het voortgezet onderwijs. Ik veronderstel dat het aantal misvattingen vrij groot is. Integratie van kleuter- en basisonderwijs en afschaffen van het leerstofjaarklassensysteem en het zittenblijven vragen een intensieve – en kostbare – voorlichtingscampagne. De mindere bekendheid

van juist die regels, die een vernieuwende functie hadden, is een aspect van Aubert's onderzoek dat waarschuwt tegen de opvatting, dat een wet zonder meer funktioneert overeenkomstig de manifeste doelstelling van de wetgever.

De geringe effectiviteit van de wet werd ook veroorzaakt door enige specifieke kenmerken van de groepen tot wie de wet zich richtte. Deze hadden traditioneel weinig met wet en openbaar bestuur te maken. Zij waren ongeorganiseerd en misten de bemiddelende rol van de organisatie. De wet raakte ook aan een gebied dat van oudsher vrij was van overheidsinmenging: het huisgezin. In een aantal opzichten is de situatie bij het onderwijs anders: er is van oudsher overheidsinmenging geweest en er is een hoge organisatiegraad. Maar Aubert's onderzoek is in zoverre relevant dat het attendeert op de noodzaak zich bij het ontwerpen van wettelijke regels af te vragen wat de specifieke kenmerken zijn van de relaties waarin men wil ingrijpen. Evenals de relatie huisvrouw-huishoudelijke hulp is de relatie leraar-leerling direct en persoonlijk. Een zeker scepticisme t.a.v. de mogelijkheid om daarin via door de wetgever opgelegde bindende gedragsregels in te grijpen met het doel veranderingen tot stand te brengen lijkt mij gerechtvaardigd.

Naast een manifeste functie – die zij blijkbaar zeer onvoldoende vervulde – bleek de Noorse wet ook een aantal latente functies te hebben. Zo is de taal waarin de wet is uitgedrukt er op gericht om een communicatiemiddel te zijn tussen juristen in hun verschillende beroepsrollen (advocaat, officier van justitie, rechter). Zij is dienstbaar aan het doel: rechtsgeschillen oplossen. Zij houdt evenwel geen rekening met de groepen, die door de bepalingen van de wet gebonden worden. Uit een experiment van wetsinterpretatie tijdens Aubert's onderzoek bleek, dat een artikel waarin werd bepaald dat huishoudelijke hulpen niet meer dan 10 maal per maand mogen overwerken op de meest verschillende wijzen werd verstaan. Het is m.i. niet moeilijk in de Nederlandse onderwijswetgeving bepalingen aan te wijzen, die schoolbesturen en onderwijzend personeel t.a.v. een belangrijke materie binden, maar zijn geformu-



leerd in een taal, die typerend is voor een administratief-controleerend apparaat. Ik denk bv. aan art. 25 l.o.-wet over het leerplan. In vergelijking daarmee is artikel 9 van het voorontwerp van wet op het basisonderwijs in ieder geval een poging om tot een in onderwijskundige zin meer adequaat taalgebruik te komen. Een ander voorbeeld is de reductie van het begrip 'inrichting van het onderwijs' in de artt. 22 en 23 w.v.o. tot hoeveelheden tijd en leerstof. Juridisch-technisch is dit goed hanteerbaar: vanuit dergelijke bepalingen is een net van preciese regels en regeltjes op te bouwen waarmee van alles en nog wat aan elkaar kan worden geknoopt. Maar het is geen wonder dat zo'n net de onderwijsmensen als een te nauw corset knelt.

Het onderzoek van Aubert was tenslotte ook hierom belangrijk, omdat het een duidelijk licht wierp op de zgn. symboolfunctie van de wet. Schuyt formuleert deze als volgt: 'Er werd een verband geconstateerd tussen de manier waarop een wet tot stand kwam (een politiek compromis) en de uiteindelijke effectiviteit van de wet. Dit leidde tot de belangrijke ontdekking van de symbolische functie van de wet. De wetgeving fungeert hierbij als fopspeen voor de partij die veranderingen wil aanbrengen. Aan de wens tot veranderingen wordt voldaan door een wet te maken, een wet te wijzigen, een recht te garanderen e.d. De behoudende partij echter weet de wet zo te redigeren of zo te amenderen, dat aan de veranderingen werkelijke kracht wordt ontnomen, of dat 'het toch zo'n vaart niet loopt met de wet'. Beide partijen zijn dan tevreden. De progressieve partij omdat 'het nu in de wet staat', de behoudende partij 'omdat er in de praktijk toch niets van terecht komt'. 'De symboolwerking konstateert Schuyt ook bij Nederlandse wetten. Zo gaat de inkomstenbelasting uit van de assumptie dat de belasting niet wordt afgewenteld. Om die reden zijn de progressieve partijen voor zo'n regeling. In de praktijk wordt de inkomstenbelasting wel afgewenteld, waardoor de behoudende groepen niet zo erg tegen de regeling zijn. Een fraai voorbeeld is artikel 26 van de Beginselenwet Gevangeniswezen: 'Met

handhaving van het karakter van de straf of de maatregel (behoudend) wordt hun ten uitvoerlegging mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in het maatschappelijk leven (progressief)'.

Ik ben geneigd deze symboolfunctie ook toe te schrijven aan de wet op het voortgezet onderwijs. Bestudering van de parlementaire discussies over deze wet laat zien in hoe belangrijke mate deze wet een compromiskarakter bezit. Zowel de voorstanders van het oude kategoriale schoolstelsel als de vernieuwers die naar een flexibele schoolorganisatie en geïntegreerd onderwijs streefden moesten worden tevreden gesteld. Tegen de achtergrond van de parlementaire discussies doet het mij vreemd aan te horen dat de mammoetwet is mislukt, bv. omdat zij de doorstroming niet heeft bevorderd. Deze konklusie gaat uit van de veronderstelling dat de wetgever werkelijk de doorstroming heeft gewild. Daar zet ik vraagtekens bij.

Aubert kent aan het symboolverschijnsel een conflictverzachtende functie toe. Terecht maakt Schuyt hiertegen bezwaar: 'Immers het uitblijven van een werkelijke realisering van de toegekende en geformuleerde rechten kan tot een hernieuwd wellicht verscherpt conflict aanleiding geven. Het voorbeeld van de bij de wet gegarandeerde scholing van de werkende jeugd, die lange tijd uitsluitend als symbool voor progressieve arbeidswetgeving gediend heeft, spreekt hier voor zich.' Men kan hier ook wijzen op de wet op het voortgezet onderwijs, die geen rust in het Nederlandse onderwijs heeft gebracht. Veeleer komt het mij voor, dat de wet conflict-versterkend funktioneert. Het besef dat het anders kan en moet is sedert de invoering van de w.v.o. toegenomen.

##### 5. *Uit de geschiedenis van het onderwijsrecht*

Wanneer wij nu na vermelding van enige algemene theoretische inzichten en empirisch onderzoek terugkeren naar het thema 'wet en onderwijsverandering', dan moet nog eens benadrukt worden hoe weinig wij daarvan eigenlijk weten. Ten eerste is de belangstelling voor het effect van wetgeving op het gedrag van de burgers in

Nederland van zeer recente datum. En ten tweede heeft noch het beschikbare buitenlandse, noch het Nederlandse empirisch materiaal (een uitzondering daargelaten) betrekking op het onderwijsrecht. Wat hieronder en in par. 6 volgt moet daarom als zeer voorlopig worden beschouwd.

a. De geschiedenis van het Nederlandse onderwijs kent wetten, die meer gekenmerkt werden door haar vernieuwende functie dan door het feit dat zij uitdrukking gaven – in wettelijke vorm – aan wat reeds geruime tijd onder het volk leefde. De *wet van 1806* is hiervan een duidelijk voorbeeld. Het lijkt geen twijfel dat deze wet effectief was, d.w.z. zij vervulde haar manifeste functie (het onderwijspeil van de gehele bevolking tot het noodzakelijke minimum verheffen) op voldoende wijze. Toen de wet tot stand kwam was zij de exponent van een vrij kleine groep onderwijshervormers, met Van den Ende aan het hoofd, en zeker niet de legitimatie van culturele relaties die al bestonden. In tenminste drie belangrijke opzichten week de wet af van wat tot dan toe algemene volksovertuiging was: zij stelde centralisme tegenover provincialisme, zij verminderde de macht van de kerk over het onderwijs en zij gaf uitdrukking aan de nieuwe overtuiging, dat onderwijs bron van volkswelvaart is.

In een bijdrage in *Applied Sociology* geeft *William Evan* een opsomming van voorwaarden waaronder wetgeving effectief kan zijn. Een daarvan is, dat de enforcement agents zich met de nieuwe wet moeten identificeren. Aan deze voorwaarde was m.b.t. de wet van 1806 in bijzondere mate voldaan. Van den Ende kon de uitvoering van de wet aanpakken met een corps van schoolopzieners die evenals hij aanhangers waren van de nieuwe geestesrichting. De schoolopzieners beschikten bovendien over een arsenaal van positieve en negatieve sankties om de wet te ondersteunen, een andere door Evan genoemde voorwaarde voor effectiviteit.

b. Hoewel met een meerderheid van twee

derden in het parlement aanvaard is het m.i. aan twijfel onderhevig of *artikel 208, lid 2 van de grondwet* over de vrijheid van onderwijs, in 1848 voldeed aan Van den Brink's criterium van goede wetgeving. De parlementaire discussies doen zien, dat bij een meerderheid van de kamerleden tegen dit grondrecht ernstige bezwaren leefden. Omdat de liberalen de katholieken nodig hadden voor hun staatkundige hervorming en omdat bij diezelfde grondwetsherziening de positie van de openbare school werd veilig gesteld, legden velen zich bij de vrijheid van onderwijs, waarvan zij veel onheil verwachtten, neer. In het algemeen moet benadrukt worden dat ook onderwijsrecht resultante is van een proces van geven en nemen, van een strijd om de macht. Dit leidt soms tot wetsformuleringen, die tegenstrijdige standpunten pogen te verzoenen, waardoor de effectiviteit van de wet in ongunstige zin kan worden beïnvloed en conflict-verzachende dan wel conflict-versterkende effecten optreden (zie boven). De vrijheid van onderwijs, samen met de versterkte positie van de openbare school, heeft na 1848 een diepgaande invloed op de ontwikkeling van onze onderwijswetgeving gehad, waarbij de ene partner in het compromis (de kerkelijke top) voor lange tijd de overhand kreeg op de andere partner (de liberale burgerij).

c. Een der meest bezongen wetten van onze onderwijsgeschiedenis is de *m.o.-wet van 1863*, *Matthijssen* noemt de conceptie van de h.b.s., door deze wet geschapen, een schot in de roos. 'Met de hbs start een nieuwe cultuurperiode; met haar begint de triomf van het toegepaste intellect'. Thorbecke's wet kwam, zo kan men zeggen, precies op tijd. Zij heeft op ons onderwijs zeker een vormende, niet alleen een regerende invloed gehad. Ik herinner er nog aan dat ons onderwijs ook schooltypen heeft gekend, die buiten de wet om zijn ontwikkeld en eerst in een laat stadium wettelijke erkenning vonden, met name het u.l.o., de m.m.s. en het lyceum. Ook met het kleuter-



onderwijs was dit het geval (wet van 1955). Het is dus zeker niet zo, dat wettelijke vormgeving een absoluut noodzakelijke voorwaarde is om nieuwe onderwijsvormen te creëren en te ontwikkelen.

d. Nog een enkele opmerking over de *leerplichtwet van 1900*. Zij werd met slechts één stem meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen en riep vele principiële bezwaren op. De wet zou nl. aan de ouders slechts zoveel regelende bevoegdheid t.a.v. hun kinderen toelaten als de staat goeddacht. Daarmee achtte men de gewetensvrijheid geschonden. Bij de beoordeling van de effectiviteit van deze wet moet men bedenken dat het aantal schoolgaande kinderen in de jaren vóór 1900 reeds aanzienlijk was toegenomen en dat het hier een materie betreft waarop controle tamelijk goed mogelijk is. Men mag overigens veronderstellen, dat de wet heeft bijgedragen aan het algemeen worden van de overtuiging dat ouders de plicht hebben hun kinderen onderwijs te verschaffen en dat de staat de bevoegdheid heeft het vervullen van die plicht te garanderen. Zo leert bv. bestudering van de verkiezingsprogramma's van de A.R.P. (waarbinnen veel principiële bezwaren tegen de wet leefden) dat in de periode van 1900 tot kort na de tweede wereldoorlog een evolutie plaats heeft gevonden in het politieke denken van de antirevolutionairen van verzet tegen iedere vorm van leerplicht via verzet tegen uitbreiding ervan naar het verdwijnen van de principiële bezwaren, een evolutie dus in principiële religieus gefundeerde overtuigingen, mede onder invloed van wetgeving, die men, waarschijnlijk uit respect voor de overheid (Romeinen 13!) op de lange duur niet kon negeren.

#### 6. *Het geldende onderwijsrecht*

a. Van de thans geldende vier grote onderwijs-wetten is de *l.o.-wet 1920* de oudste. Over de remmende invloed die deze wet op de onderwijsverandering heeft gehad en nog heeft is

zeer veel geschreven. De wet beoogde het conflict rondom het levensbeschouwelijk-religieuze aspect van het onderwijs te beslechten. Het is – in de terminologie van Idenburg – een monument van distributieve onderwijs-politiek. Dat met name de bepalingen van de artt. 25, 89 en 90 niet hebben bijgedragen tot een reëel functioneren van het leerplan in de lagere school is o.m. door *Costers* betoogd. Het leerplan werd meestal tot een stuk papier, dat men in de kast moest hebben liggen om voor subsidie in aanmerking te komen. Op twee punten wil ik hier wijzen. Ten eerste was de wet het resultaat van een ontwikkeling die – afgezien van de voorgeschiedenis – in 1889 begon met een bescheiden bijdrage uit de overheidskas en in 1920 eindigde met de financiële gelijkstelling. D.w.z. dat er een grote aanloopperiode is geweest waarin conflicten konden worden uitgevochten. Dat de wet – hoeveel bezwaren er in de loop der jaren telkens weer tegen werden geuit – niet ten principale in discussie kwam gedurende 50 jaar zou m.i. veroorzaakt kunnen zijn door het feit dat in een lange periode het schoolstrijdmotief diep in de volksovertuiging doordrong, zo diep dat het ook na de tweede wereldoorlog springlevend was. Op de tweede plaats moet gewezen worden op het feit, dat deze wet paste in de verzuiling die zich in Nederland in 1920 aan het voltrekken was. Er is een nauwe band tussen het distributieve onderwijsrecht van de *l.o.-wet* en het politiek en sociaal systeem, dat Nederland sedert 1917 kent en dat eerst nu aan het wankelen is. Men raadplege het boek van *Lijphart*.

b. Wat de *mammoetwet* betreft herinner ik aan de opmerking van Idenburg dat moet worden nagegaan op welke wijze de maatschappelijke machten op de totstandkoming van deze wet hebben ingewerkt. 'Het materiaal daarvoor ligt grotendeels gereed'. Een analyse van de parlementaire discussies zou m.i. een eerste en bescheiden aanzet kunnen geven. Dat de wet niet zozeer de vrucht is van een onderwijskundige conceptie, ook al speelde

die bij de ontwerpers wel mee, maar eerder van een politiek compromis, kan reeds blijken uit het feit, dat aanneming van de wet tot op het laatste moment onzeker was. Op het feit, dat de wet de discussies over de onderwijsverandering niet heeft beëindigd maar integendeel verhevigd, wees ik al. Reeds in april 1964 sprak *Velema* het vermoeden uit dat de door de wet in te voeren reorganisatie geen lang leven beschoren zou zijn, omdat een aantal fundamentele vragen niet waren doorgesproken. De noodzaak een compromis te vinden tussen aanhangers van verschillende onderwijsconcepties maakte dat dit fundamentele gesprek niet kon plaats vinden.

Twee voorwaarden voor de effectiviteit van wetgeving door Evan in zijn eerder geciteerde studie genoemd, verdienen in dit verband nog de aandacht. I.v.m. het compromiskarakter van de mammoetwet wijs ik op de voorwaarde, dat de effectiviteit van een wet op de eerste plaats afhangt van het gezag en het prestige van de rechtsbron. Het prestige van het parlement in ons land is blijkens verscheidene onderzoeken niet zeer hoog te noemen. Of en in hoeverre dit de effectiviteit van recente wetgeving beïnvloedt kan niet met enige zekerheid worden gezegd. Ik wil slechts de nader te toetsen hypothese formuleren dat het parlementaire geharrewar rondom het brugjaar, waartegen ook vele voorstemmers overwegend bezwaren hadden, een instemmende acceptatie ervan door de betrokkenen, met name de leraren, niet heeft bevorderd. Op de tweede plaats noemt Evan de mate waarin rekening is gehouden met een redelijke overgangstijd. Dit lijkt mij voor het onderwijs van bijzonder belang, omdat een nieuwe onderwijsstructuur met nieuwe didactische werkvormen etc. voor zijn doorvoering afhankelijk is van een docentencorps, dat in het oude systeem is gevormd en daarin dikwijls jarenlang heeft gefunctioneerd. De overgangstijd zal voor nieuwe onderwijswetgeving in het algemeen vrij lang moeten zijn.

Over de effectiviteit van de mammoetwet is reeds eindeloos veel geschreven en gesproken, m.i. niet steeds met voldoende kennis van de wet

en haar totstandkoming. Enig empirisch materiaal is ter beschikking gekomen. *Hoksbergen* onderzocht de invloed van de wet op de emancipatie van het meisje, terwijl *Van Schaardenburg* een discussie op gang bracht met zijn stellingname dat de mammoetwet de doorstroming niet heeft bevorderd. Hopelijk neemt de belangstelling voor dergelijk onderzoek in de naaste toekomst toe.

### 7. Integratie van wetgeving en andere beleidsinstrumenten

De mate waarin wetgeving kan bijdragen aan een proces van onderwijsverandering wordt waarschijnlijk aanzienlijk verhoogd, indien deze wetgeving binnen het kader van het totale onderwijsbeleid wordt geïntegreerd in een geheel van beleidsinstrumenten. Aan deze integratie is naar de mening van *Koopmans* tot nog toe betrekkelijk weinig aandacht besteed. De bewindvoering in de sociale rechtsstaat heeft echter sinds lang het enge kader van normstelling d.m.v. wettelijke voorschriften doorbroken. Haar staan naast wetten vele andere beleidsinstrumenten ten dienste. In de wetenschappelijke benadering van het verschijnsel bestuur heeft dit geleid tot de ontwikkeling van bestuursrechtswetenschap naar bestuurswetenschap(pen), waarin de centrale plaats niet meer wordt ingenomen door de rechtsbeslissing, maar door een integrale proces beheersing. Men zie hierover o.m. *Wessel's* inaugurele rede in de literatuuropgave.

Wat voor het beleid in het algemeen geldt, is ook van toepassing op het onderwijsbeleid. *Velema* omschrijft onderwijsbeleid als het juridische, administratieve, organisatorische en bestuurlijke medium tussen onderwijspolitiek en onderwijspraktijk. Wanneer hij de uitgangspunten van een onderwijsbeleid analyseert komen achtereenvolgens de economische, planologische, informatieve, juridische en politieke aspecten en de noodzaak van een wetenschappelijk apparaat aan de orde, waarbij integratie een sleutelwoord blijkt te zijn. De rijkdom aan aspecten van het onderwijsbeleid komt ook tot uitdrukking in een opsomming van beleidsinstrumenten,

die de bewindvoerders naast wetgeving ten dienste staan: departement, inspectie, financiën, adviescommissies, overlegorganen, informatieve media, planning. Een van de interrelaties binnen het onderwijsbeleid, die de laatste tijd veel aandacht krijgt, is die tussen wetgeving en financiën. Meer dan bij de totstandkoming van de wet op het voortgezet onderwijs het geval is geweest, zullen de ontwerpers van de nieuwe wet op het kleuter- en basisonderwijs zich rekenschap geven van de extra geldmiddelen die doorvoering van een wet van een dergelijke omvang vereist. Een min of meer vergeten kwestie is daarentegen de mate waarin adviescommissies van onderwijskundigen en onderwijspractici het wetgevingsproces (kunnen) beïnvloeden. Nu een steeds sterker beroep op deskundigen wordt gedaan om mede te werken aan de vormgeving van een nieuw onderwijsbeleid en een nieuwe onderwijswetgeving verdient het aanbeveling vragen over samenstelling, taakomschrijving, relatie tot het departement en plaats binnen het geheel van het beleid, m.b.t. de commissies systematisch te gaan bestuderen.

In dit verband nog een enkel woord over een beleidsinstrument in opkomst, nl. onderwijsplanning. In het voetspoor van Velema omschrijven wij onderwijsplanning als een technologie, die d.m.v. een systematische analyse van input-, proces- en outputgegevens van het subsysteem onderwijs en van de context, waarbinnen het subsysteem funktioneert, beschrijvende en predictieve informatie verstrekt en die, mede op basis daarvan, onderwijsplannen ontwerpt, invoert en evalueert. Wat is de relatie tussen wetgeving en onderwijsplanning? In Utrechtse Universitaire Reflexen van 3 december 1971 schreef Freudenthal: 'Waar de maatschappij behoefte aan heeft zijn niet legalistische regels, maar toekomstplanning en dit in elke sector.' In zo'n uitspraak schuilt het gevaar van een aprioristische óf-óf-benadering. Onderwijsplanning in de zin van Velema vraagt een geheel van regels over bevoegdheden en verplichtingen, controle, toewerding van geldmiddelen, bescherming van rechten, vaststellen van doeleinden enz. en het

lijkt mij niet gewaagd te zeggen dat deze regels van juridische aard zullen moeten zijn. Het uitschakelen van de wetgever bij het invoeren van onderwijsplannen lijkt mij binnen ons politiek systeem noch haalbaar noch wenselijk. Een andere vraag is of t.a.v. het onderwijs niet een bepaalde mate van dejuridisering mogelijk of wenselijk is. In verschillende sectoren van de samenleving voltrekt zich een dejuridisering in die zin, dat waar vroeger de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk (bv. criminaliteit) uitsluitend van de wet werd verwacht, nu daarvoor (mede) andere instrumenten worden gehanteerd (bv. de psychiatrie en haar behandelingsmethoden). Naarmate dergelijke niet-juridische instrumenten voor het oplossen van maatschappelijke problemen ook voor het onderwijs beschikbaar komen en het vertrouwen van het publiek weten te verwerven, kan ook de onderwijswetgeving tot op zekere hoogte terugtreden en het veld ruimen voor de onderwijskunde, haar beoefenaars, haar methoden en instrumenten. Een onderwijs zonder recht en wetgeving lijkt mij overigens buiten de mogelijkheden te liggen.

*Yehezkel Dror* heeft een drietal facetten van de interactie en interrelatie tussen wet en planning onderscheiden. Het eerste is de rol van de wet als beperking van planning. In een rechtsstaat moet het planningsapparaat een juridisch statuut bezitten, dat structuur, functies en macht ervan regelt. Het ligt voor de hand dat onnodige beperkingen moeten worden vermeden, maar dit doet aan de principiële noodzaak van een juridisch statuut niets af. Het tweede facet is de rol van de wetgeving als instrument van planning. Het juridisch statuut beperkt nl. niet alleen de planning, maar geeft haar ook een maatschappelijke legitimatie en een maatschappelijk prestige die in een democratische staat vereist zijn om goed te kunnen functioneren. Planners dringen er dan ook dikwijls op aan, soms zonder noodzaak, dat hun plannings-eenheden een wettelijke status verkrijgen. De wet kan verder een essentiële functie vervullen als instrument bij het doorvoeren van de aanbevelingen en konklusies van de planners. Dror konstateert op dit punt



echter het grote gebrek aan kennis omtrent de sociale en psychologische functies van de wet, waarop ik boven al eerder wees. Tenslotte noemt hij als derde facet de combinatie van wetgevings- en planningsfuncties binnen eenzelfde institutionele eenheid. De voorbeelden die hij aanhaalt zijn voor ons onderwerp van geen belang. Uit het weinige materiaal dat ter beschikking staat valt z.i. in ieder geval de konklusie te trekken, dat een combinatie van wetgevings- en planningsfuncties problemen doet ontstaan m.b.t. de efficiency van het planningsproces.

Met deze weinige opmerkingen moet ik hier volstaan. De introductie van de onderwijsplanning in Nederland en de beschikbaarheid van een verscheidenheid van beleidsinstrumenten maken het m.i. in ieder geval noodzakelijk, dat wij ons rekenschap geven van de vraag welk instrument op een bepaald punt moet worden ingezet, eventueel in combinatie met andere, om een maatschappelijk probleem op zo effectief mogelijke wijze op te lossen. De weinig planmatige invoering van de wet op het voortgezet onderwijs moet een waarschuwing zijn.

## 8. Besluit

Aan het slot van deze oriëntatie in een weinig onderzocht probleemveld wil ik proberen tot een beknopte en voorlopige samenvatting te komen. Daarbij realiseer ik mij, dat in dit artikel lang niet alle aspecten aan de orde konden komen, terwijl andere slechts summier konden worden aangeduid.

a. Wetgeving kan op een proces van onderwijsverandering een remmende invloed uitoefenen. Dit gebeurt wanneer de wet verouderde structuren, organisatiepatronen, methoden e.d. aan het onderwijs blijft opleggen en wanneer de wetsartikelen onvoldoende flexibel zijn om een soepele aanpassing aan gewijzigde inzichten mogelijk te maken. Over deze kant van de zaak is vrij veel, maar nog te weinig systematisch en vanuit een empirisch fundament geschreven. In dit artikel ging het echter

vooral om de vraag of het mogelijk is d.m.v. wetgeving (in combinatie met andere beleidsinstrumenten) aan een proces van onderwijsverandering bij te dragen, c.q. een dergelijk proces op gang te brengen. Onderzoek m.b.t. deze vraag is nodig, omdat wetgeving een der belangrijkste instrumenten van de onderwijspolitiek en het onderwijsbeleid is en, naar het zich laat aanzien, voorlopig zal blijven. Een van de kernkwesties lijkt mij te zijn de mogelijkheid of onmogelijkheid om via wettelijke regels (die o.m. door een dwangmatig karakter worden getypeerd) in de relatie docent-leerling sturend in te grijpen, bv. met het doel te bevorderen dat onderwijs wordt gegeven in aansluiting op de individuele mogelijkheden van het kind. De eigen aard van die relatie zal moeten worden onderzocht, maar ook moet men zich rekenschap geven van de specifieke kenmerken van de wet en van de kansen die dit beleidsinstrument in dit opzicht biedt. Naar mijn mening is wetgeving in ieder geval aangewezen wanneer het gaat om: 1. het vaststellen van de doeleinden van het onderwijssysteem, 2. het garanderen van de rechten van allen, die bij het onderwijs betrokken zijn, 3. de toewijzing en verdeling van geldmiddelen. Wanneer het gaat om bv. de inhoud van het leerplan, didaktische werkvormen enz. plaats ik een vraagteken. Dat er een zeker verband is tussen bv. de doelstellingen van het onderwijs en de inhoud van het leerplan, is duidelijk, maar dat hoeft niet te betekenen, dat men zo gedetailleerde leerplanbepalingen ontwerpt als de Nederlandse onderwijswetgeving kent.

b. Bij de voorbereiding en eerste uitvoering van onderzoeken naar deelproblemen uit het hier besproken probleemveld, ligt het voor de hand gebruik te maken van het tot nu toe in Nederland en daarbuiten verrichte onderzoek naar het functioneren van wetgeving in de moderne samenleving. Hoewel aan het onderwijsrecht geen aandacht is besteed, biedt het materiaal inzicht in een aantal kenmerken en functies van wetgeving, die algemene betekenis (kun-

nen) hebben. Zo valt er samenhang te constateren tussen de effectiviteit van een wet en:

1. het politieke systeem waarbinnen het wetgevingsproces zich afspeelt. Het veelpartijstelsel dat wij in ons land kennen maakt bv. Aubert's conceptie van de symbool-functie van de wet belangwekkend.
2. het objekt dat door de wet wordt geregeld. Bij doorvoering van leerplicht ligt een wet meer voor de hand dan bij invoering van een vak als maatschappijleer. Terecht zegt Idenburg dat een vak er niet is omdat de wet dat wil.
3. het taalgebruik. Veel artikelen in onze onderwijswetgeving zijn uitgedrukt in een taal die administratief-technische doeleinden beoogt te verwezenlijken. Onderwijskundig zijn zij vrij arm.
4. de geïnformeerdheid en de sociale kenmerken van de justitiabelen.
5. het gedrag van de enforcement agents, waarbij ik met name denk aan departement en inspektie.
6. de mogelijkheid of onmogelijkheid om realisering van de wet door positieve of negatieve sankties te ondersteunen.
7. de overgangsregeling enz.

De opsomming is niet uitputtend, maar biedt wellicht toch voldoende steun aan degene die zich na een eerste kennismaking met het probleemveld er dieper in wil wagen. Mijn konklusie is, dat de negatieve visie van Van den Brink op de rol van wetgeving in een strategie van onderwijsverandering door de feiten niet gerechtvaardigd zal worden. Anderzijds moet erkend worden dat het niet gemakkelijk is die rol te omschrijven. De waarschuwing van Idenburg tegen het bureaukratisch misverstand is niet misplaatst. Met nieuwe onderwijswetten alléén bereikt men niet veel, ook al kan men ze niet missen.

#### Geciteerde literatuur:

De cijfers verwijzen naar de paragrafen van het artikel.

1. *A. J. v.d. Linde*: Opleidingsproblematiek i.v.m. modern basisonderwijs. J.S.W. nov. 1970, pg. 399-403.  
*L. van Gelder*: Veranderingen in het onderwijs. Groningen 1968. Met name pg. 50 en 65.
2. *D. van den Brink*: De crisis in het onderwijs. De mogelijkheid van een constructief onderwijsbeleid. Bilthoven 1971. O.m. pg. 32 e.v. en 102.  
*Ph. J. Idenburg*: Theorie van het onderwijsbeleid. Groningen 1971. Met name pg. 109, 110, 164 en 168/9.
3. *Wolfgang Friedmann*: Law in a changing society. Second edition. Penguin Books 1972. O.m. pg. 19 e.v.  
*T. Koopmans*: De rol van de wetgever. Overdruk uit de bundel 'Honder jaar rechtsleven'. Zwolle 1970.  
*Edwin M. Schur*: Law and society. A sociological view. New York 1970. I.h.b. deel III: Law and social change, pg. 107 e.v.  
*H J J. Leenen*: Milieuhygiënerrecht als instrument van verandering. In: Recht als instrument van behoud en verandering. Bundel opstellen aangeboden aan prof. mr. J. J. M. van der Ven. Deventer 1972, pg. 291-300.
4. *Bram Peper en Kees Schuyt*: Proeve van rechts-sociologie. Uit het werk van Vilhelm Aubert. Rotterdam 1971. Met name het artikel: Enkele sociale functies van wetgeving, pg. 46-74.  
*C. J. M. Schuyt*: Sociologie van het recht, een inleidend overzicht. Rotterdam 1971, pg. 103 en 104.
5. *William Evan*: Law as an instrument of social change. In: Alvin Gouldner and S. M. Miller eds.: Applied Sociology. New York 1965.  
*M. A. J. M. Matthijssen*: Klasse-onderwijs. Sociologie van het onderwijs. Deventer 1971, pg. 125.
6. *L. Costers*: De onderwijskundige aspecten van de lager onderwijswet 1920. In: Uitleg nr. 225 van 30-12-1970, pg. 18-21.  
*Arend Lijphart*: Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Amsterdam 1968. Met name pg. 100 e.v.  
*E. Velema*: De school in de moderne maatschappij. Wending april 1964, pg. 81-92.  
*R. A. C. Hoksbergen*: Bevordert mammoetwet de emancipatie van de vrouw? Intermediair 26-11-71.  
*P. van Schilfgaarde*: Mammoetwet en doorstroming. Het Schoolbestuur sept. 1972. Hierop een

