

# „De Structuur der Onderwijsvernieuwing”

PH. J. IDENBURG

1.

Het is duidelijk dat de principiële discussie omtrent de doeleinden der onderwijspolitiek en de structuur van het overheidsapparaat, dat die politiek moet dienen, door regering en parlement beide vooralsnog wordt ontlopen. De feiten dwingen om die fundamentele problemen, zij het onder een ietwat gewijzigde titel, niettemin onder ogen te zien. Die titel: 'de structuur der onderwijsvernieuwing' kwam van de zijde van staatssecretaris Grosheide bij de behandeling van de onderwijsbegroting in de Tweede Kamer<sup>1</sup>. Het onderwerp, dat in de kamerstukken wordt opgevoerd als één van de vele onderwerpen, waarover veelbelaste bewindslieden hun gedachten moeten laten gaan, is namelijk met het in de aanhef genoemde identiek. 'Innovation' zegt Philip H. Coombs<sup>2</sup> 'must become a way of life for education'.

Het vraagt van velen een mentale omzetting om dit te erkennen. Traditioneel is immers dat er in wetten vastgelegde onderwijsstructuren bestaan, die bestemd zijn om decennia te blijven. Het is vanzelfsprekend dat ze tijdens hun levensduur wel eens moeten worden aangepast. Maar het constante domineert. Vandaag geldt dat verandering onze maatschappij karakteriseert en de bestaanswijze van het onderwijs zal dienen te kenmerken. In dit licht gezien is vernieuwing niet een incident maar het typerende verschijnsel. Wie de vraag stelt op welke wijze de overheid de onderwijsvernieuwing moet benaderen, komt derhalve terecht bij alle principiële problemen, die ik in mijn artikel *Naar een constructieve onderwijspolitiek*<sup>3</sup> aan de orde heb gesteld. Die vraag kan zonder tot het

fundament door te dringen niet bevredigend worden beantwoord.

Hiermede heb ik de kern van deze beschouwing reeds aan de lezer geopenbaard. Maar dit is niet meer dan een aanwijzing van de richting, waarin diegenen moeten zoeken, die met de vraag van de 'structuur der onderwijsvernieuwing' worden geconfronteerd. Wie de richting weet, waarin hij moet zoeken, kent daarmee nog niet de weg, die hij moet gaan. Het loont daarom de moeite om ons nader in de problemen en hun mogelijke oplossing te verdiepen. Aangezien de keuzen, die thans terzake van ons onderwerp gedaan zullen worden, het lot van ons schoolwezen en van hen, die er rechtstreeks bij betrokken zijn, in de komende jaren zullen bepalen, is het zelfs een levensnoodzaak dat zich zo veel mogelijk mensen voor de inrichting van het onderwijsapparaat interesseren, en zeker méér terzake kundigen dan daarvan tot nu toe blijk gaven.

2.

Het probleem, waarvoor de regering staat, is dat er zóveel lichamen doende zijn met het voorbereiden en uitvoeren van veranderingen in ons onderwijssysteem, dat het overzicht over deze activiteiten verloren gaat en de gegevens ontbreken om terzake te geraken tot een rationeel verantwoord en evenwichtig beleid. Dit zal een beleid moeten zijn dat gekenmerkt wordt door een strategie op lange termijn, waarop de tactiek op korte termijn zal worden afgesteld. Juist omdat er in het kader van het onderwijsbeleid een zo grote en onoverzichtelijke hoeveelheid lichamen werkzaam is, heb ik mijn plan om er een schematisch overzicht van te geven laten varen.

Daarvoor zou een stuk research vereist zijn, dat nodig moet worden verricht, maar mijn beschikbare krachten te boven gaat. Laat mij daarom volstaan met te constateren dat de Commissie Organisatie Leerplanontwikkeling (C.O.L.O.), strevende naar enige orde in het leerplanonderzoek, een opsomming heeft gegeven van meer dan 100 instanties, die op enigerlei wijze betrokken zijn bij leerplanontwikkeling.

Het is te midden van zulk een veelheid uiterst moeilijk om vernieuwingen te realiseren. Er zijn bij elke poging daartoe een aantal organen betrokken, die alle hun inbreng en zeggenschap hebben. Ze behoren vaak in de zaak te worden gekend. Ze moeten, zal er iets verwerkelijkt kunnen worden, beslissingen nemen. Wie een onderneming als het Flosproject opzet, zoals het Kohnstamm-instituut gedaan heeft, dient in zijn opzet een aparte, hooggekwalificeerde, kracht op te nemen voor het contact met al deze instanties en het te boven komen van de strubbelingen in de samenwerking. En dit is nu nog een geval, waarin de welwillendheid van de nationale en lokale gezagsorganen keer op keer blijkt.

Op zulk een diversiteit dreigen het onderzoek, het beleid en zijn uitvoering vast te lopen. Het is tevens duidelijk dat het gevaar van onefficiënt gebruik van een op dit gebied altijd nog schaars intellect en van de financiën allerminst denkbeeldig is. De nationale uitgaven voor vernieuwing van het kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs komen dit jaar in de buurt van f 30 miljoen. Wil men het geheel van het Nederlandse schoolwezen overzien dan dienen daarbij de kosten van, de aan elk der universiteiten en hogescholen verbonden, instituten voor de studie van het wetenschappelijk onderwijs te worden opgeteld. En dan is nog niet gerekend met de kosten van regionale en lokale innovatiecentra. Zo gezien, zal de innovatie-apparatuur een jaaromzet van zeker f 50 miljoen hebben.

De lezer zou uit het voorafgaande kunnen afleiden dat er aan diensten en activiteiten geen gebrek is en dat het erom gaat om hun bedrijvigheid te coördineren. Dit is slechts ten dele juist. Er ontbreken in de bestaande opzet wezenlijke elementen. Er behoren een aantal 'toeleverings-

bedrijven' te komen, waarvan het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (C.I.T.O.) een eerste realisatie is. Tot de gewenste voorzieningen behoort een Centrum voor Leerplanontwikkeling, dat zonder twijfel de bestaande energie zal trachten samen te bundelen, maar dat ook zelf op het stuk van de longitudinale leerplanontwikkeling creatief werkzaam zal moeten zijn. Er zal ook een Onderwijstechnologisch Ontwikkelingscentrum moeten komen, waarvoor mutatis mutandis hetzelfde geldt. Bovendien vraagt de produktie van leermiddelen voor het vernieuwende onderwijs opzettelijke overweging en verzorging. Zulke 'toeleveringsbedrijven' zullen hun werkzaamheden uiteraard in nauwe onderlinge samenwerking moeten verrichten, als men ze niet zelfs onder een centrale leiding wil plaatsen.

Laat mij volstaan met deze diagnose van de moeilijkheden.

### 3.

De therapie is niet eenvoudig. Het zoeken ernaar wordt op het moment door drie eigenaardigheden gekenmerkt.

a. Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen valt erbij in twee delen uiteen: het stuk wetenschappelijk onderwijs, dat in de bijna afgesloten kabinetsperiode door de minister is verzorgd, en het stuk kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs, waaraan de staatssecretaris zijn krachten heeft gewijd. In deze tweedeling is een verschuiving gekomen door de invoering van het begrip tertiair onderwijs, waartoe behalve universiteiten en hogescholen ook het hoger beroepsonderwijs behoort. Maar deze afwijking van het prevalerende schema, die op zichzelf van een nieuwe visie getuigt, heeft nog niet tot een herziening van de wetgeving en de structuur van het ministerie geleid.

Welnu, op het terrein van het tertiair onderwijs is thans een Amerikaans organisatiebureau McKinsey and Company Inc. werkzaam. Zijn activiteiten zijn uitgemond in een rapport *Developing Improved Planning for Postsecondary Education in the Netherlands* van november 1970.

Op het terrein van het kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs is de staatssecretaris aan het denken. In de Handelingen van de Tweede Kamer, boven geciteerd, vindt men er de vruchten van.

Het is zonder meer duidelijk dat de beide activiteiten nog niet afgerond zijn. McKinsey and Company laten essentiële stukken van het organisatieplan in het vage en de staatssecretaris moest in de Tweede Kamer de organisatieproblemen op meer dan een punt open laten. Dit is geen verwijt. De aard van de vraagstukken is van dien aard, dat niemand een volledige blauwdruk van de toekomst mag eisen.

Vast staat echter dat de dualistische structuur van het ministerie bij het ontwerpen van een toekomstbeeld als uitgangspunt dient en dat noch McKinsey and Company<sup>4</sup> noch de staatssecretaris ons schoolwezen bij het ontwerpen van een nieuwe structuur als één geheel beschouwen.

b. Zowel McKinsey and Company als de staatssecretaris zoeken de oplossing van de moeilijkheden buiten het ministerie. De Amerikaanse adviseurs ontwerpen een Nationaal Planbureau (voorlopig voor het post-secundair onderwijs), dat een onafhankelijk staforgaan zal zijn, vergelijkbaar met het Centraal Planbureau. Verder kennen ze een Nationale Stuurgroep (voor het post-secundair onderwijs) met een kern van full-time leden, die een 'onafhankelijk orgaan (moet) zijn'. De voorstellers bedoelen dat dit orgaan 'bij de uitvoering van zijn werkzaamheden los moet staan van politieke invloeden' en dat daarin 'geen leden als vertegenwoordigers van afzonderlijke onderwijsinstellingen zitting dienen te hebben'. Voorts refereren McKinsey and Company aan de Academische Raad, die een representant van de universitaire instellingen zal zijn en aan een nog te creëren verzamelorganisatie voor de H.B.O. sector.

De staatssecretaris had zijnerzijds rekening te houden met een uitspraak van de Tweede Kamer in het vorige zittingsjaar. Deze wenste: 1) de vorming van een landelijk orgaan voor de onderwijs-

vernieuwing, teneinde coördinatie te brengen tussen alle krachten die werkzaam zijn op het terrein van het vernieuwingsbeleid, alsook om te zorgen voor een efficiënte besteding van de voor dit doel snel in omvang toenemende financiële middelen; 2) de voorziening in een regeling voor de uitvoering van de nieuwe Experimentenwet, een regeling die kan worden gezien als een sluitstuk in de constellatie van organisaties en instellingen, welke d.m.v. studie, onderzoek, ontwikkelings- en overdrachtswerk hun bijdrage trachten te leveren aan de vernieuwing van het onderwijs.

In zijn rede maakte Mr. Grosheide melding van een 'orgaan voor onderzoek en ontwikkeling', dat coördinerend en ordenend zal optreden en waarin de afzonderlijke nu al bestaande of nog niet gestichte met deeltaken belaste organen deelnemen. Het zou dus een kop zijn op de Landelijke Pedagogische Centra, de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs, het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling en in de toekomst nog te creëren 'toeleveringsbedrijven'. Zo'n lichaam zou bv. uit de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs kunnen voortkomen.

Daarnevens noemde de staatssecretaris een centrale commissie voor onderwijsvernieuwing, waaraan een aantal full-time deskundigen op het terrein van voor het onderwijs relevante wetenschappen zou kunnen worden toegevoegd. Deze commissie zou tot taak krijgen het formuleren van een visie op de gewenste toekomstige ontwikkeling van het onderwijs – in dialoog uiteraard met de beleidsvoerende instanties omdat de minister daarna weer in dialoog met het parlement zal moeten treden – en het opstellen ten behoeve van het beleid van alternatieven voor deze ontwikkeling. Hij overweegt nog om die commissie als nieuw te vormen afdeling voor vernieuwingsaangelegenheden toe te voegen aan de Onderwijsraad en de ter beschikking van de commissie staande full-time deskundigen als onderwijskundige sectie aan het bureau van die raad toe te voegen.

Ziet daar enkele elementen van de buiten het ministerie ontworpen opbouw.

c. Het is niet moeilijk te bevroeden welke ge-

dachte heeft geleid tot het concentreren van grote stukken onderwijsbeleid buiten het ministerie. Het ministerie is voor de thans voorliggende taken niet ingericht. Bovendien: het gaat hier om onderwijskundige aangelegenheden, waarmede – zo is de gedachte – de politiek zich zo min mogelijk moet bemoeien. De ontworpen structuur is een uitdrukking van de reserve, die het overheidsbeleid zich, naar men meent, moet opleggen ten opzichte van een levensgebied, dat de uitdrukking moet zijn van wat er leeft onder de bevolking en zich in vrijheid moet kunnen bewegen.

Het is onder deze omstandigheden van belang om na te gaan in hoeverre de te creëren organen de stem der geregeerden inderdaad zullen vertolken. In de plannen van McKinsey and Company is de Academische Raad een lichaam, dat 'het gezamenlijke standpunt van de universiteiten' naar voren zal kunnen brengen en zodoende 'een eigen bijdrage tot de besluitvoering zal kunnen leveren'. De verantwoordelijkheid voor de onderwijskundige beleidsvoorbereiding ligt evenwel niet hier maar bij de Nationale Stuurgroep. Deze zal 'respect en vertrouwen genieten van alle bij de planning betrokken instanties'. Zij zal in staat zijn tot 'een objectieve, landelijke benadering van de planningproblematiek'. Zij zal de analytische ondersteuning genieten van het Nationaal Planbureau. Zij zal zich – met dit bureau samen – volledig rekenschap geven van de 'zienswijzen van de individuele instellingen' en van de Academische Raad. Maar dit nieuwe, uiterst belangrijke lichaam zweeft wel ergens als een aardsatelliet boven de partijen.

Met de door de Staatssecretaris ontworpen Centrale Commissie voor Onderwijsvernieuwing is het anders gesteld. Ze is samengesteld uit vertegenwoordigers van het georganiseerde onderwijs, onafhankelijke deskundigen op voor de onderwijsvernieuwing relevante wetenschapsgebieden, vertegenwoordigers of waarnemers van de overheid en een vertegenwoordiger van het eerder genoemde orgaan voor onderzoek en ontwikkeling. Er kunnen ook gedelegeerden van onder-

wijzers- en lerarenverenigingen in zitten.

Voor elk van de centrale lichamen geldt dat ze uitsluitend adviserend bij de overheidstaak betrokken zullen zijn, niet participierend. De Nationale Stuurgroep beslist dus niet. Zij zal echter, gezien haar samenstelling en equipering met het Nationaal Planbureau, een aanzienlijk gezag kunnen ontwikkelen. Van de Centrale Commissie voor Onderwijsvernieuwing valt dit zoals de zaken thans staan moeilijk te geloven.

#### 4.

Welnu ten aanzien van elk van deze drie aspecten gevoel ik bedenkingen.

ad a. Wanneer het om de planning van het onderwijsbedrijf gaat, is de scheiding tussen het wetenschappelijk onderwijs of het tertiair onderwijs en de rest van het schoolwezen absurd. Het is reeds aanstonds duidelijk dat de verdeling van de middelen, die voor het onderwijs beschikbaar kunnen worden gesteld, vanuit een centraal punt moet worden gezien, zodat de bewindslieden weten wat zij doen en niet achteraf moeten verklaren dat de ene tak (in casu het wetenschappelijk onderwijs) eigenlijk te veel en de rest te weinig heeft ontvangen. De toevloed van middelen zal straks bij de sterk toegenomen behoeften achterblijven. Dat staat vast. Onder zulke omstandigheden is het minste wat men kan doen, zich toerusten tot het nemen van rationeel overwogen en evenwichtige beslissingen vanuit een het geheel omvattende visie.

Uit het oogpunt van kwantitatieve planning van de diverse onderwijssoorten zal het bestaande en gecontinueerde dualisme tot chaotische toestanden leiden. De Commissie voor Statistisch Onderzoek van de Academische Raad heeft onlangs nieuwe ramingen gemaakt voor de te verwachten toeloop van studenten van universiteiten en hogescholen. Ze loopt op tot 150.000 à 175.000 studenten in 1980 en 215.000 à 300.000 studenten in 1990. De uitgaven voor het wetenschappelijk onderwijs zouden dientengevolge stijgen tot 2.4% à 3% van het bruto nationaal product in 1980 en 3.2% à 4.5% in 1990. (In 1970 was het niveau 1.8%). De Nationale Stuurgroep

en het Nationaal Planbureau zullen zich straks over deze cijfers buigen en ze coördineren met overeenkomstige gegevens betreffende het hoger beroepsonderwijs. Ze kunnen dan tot de conclusie komen dat de nationale economie zich niet kan veroorloven om de volledige te verwachten toeloop in het tertiair onderwijs op te vangen. Ik acht het zelfs waarschijnlijk dat dit het geval zal zijn al teken ik erbij aan dat ik vertrouw dat het daarbij zal gaan om het temporiseren van een ontwikkelingsproces, dat bestemd is om in later jaren de achterstand in te halen. Zou zulk een beperking van de toelating, waarvan wij de eerste voorbeelden bij de universiteiten en hogescholen reeds kennen en die bij individuele scholen voor hoger beroepsonderwijs reeds frequent is, dan geen consequenties moeten hebben voor het algemeen voortgezet onderwijs en met name voor het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs? Is het geoorloofd jonge mensen aldaar voor te bereiden op een studie, die hun niet mogelijk zal zijn?

De relatie tussen de kwalitatieve inrichting van secundair en tertiair onderwijs is al evenzeer onverbreekelijk. Ten aanzien van de leerstof is dit alleszins bekend. Maar als straks 100% van de leerlingen van het 'lange' secundaire onderwijs in enigerlei vorm van tertiair onderwijs verder wenst te gaan studeren, is er dan niet alle aanleiding om ook op het punt van de methoden tot een aaneensluiting te komen?

Een punt op zichzelf is de bijdrage, die de universiteiten dienen te geven aan de vernieuwing van de rest van het schoolwezen. De O.E.C.D.-commissie van buitenlandse deskundigen, die de onderwijssituatie in ons land enkele jaren geleden kwam opnemen, critiseerde de vèrgaande onverschilligheid van de universiteiten, de pedagogische instituten inbegrepen, ten aanzien van de rest van het onderwijs. Zij constateerde: 'A natural result of the autonomous and isolated position of the universities within the educational structure of the Netherlands is their lack of interest and responsibility for what goes on in the other parts of the system'<sup>5</sup>.

Is het niet beschamend dat de onderwijskunde aan de universiteiten eerst thans moeizaam van

de grond moet worden gebracht? Men zou toch mogen verwachten dat de universitaire activiteit goed voorbereide docenten zou leveren, die onze pedagogische academies kunnen helpen vernieuwen, onderzoekers en *innovators* alsmede krachten, die de onderwijsinspectie komen versterken, en onderwijsmanagers voor het ministerie en, de grote steden. Een ander symptoma-tisch punt: is het niet een onaanvaardbare situatie dat er te Utrecht een prachtig instituut voor film en wetenschap is gesticht maar dat het onmogelijk is gebleken de daarin geïnvesteerde mid-delen aan het schoolwezen in zijn geheel dienstbaar te maken of zelfs maar tot een georganiseerde samenwerking met de rest van het schoolwezen te geraken?

Mijn conclusie ten aanzien van dit punt is dat het dualisme, dat het denken der bewindslieden thans karakteriseert, onvermijdelijk leidt tot half werk aan beide kanten.

ad b. De scheiding tussen de onderwijskundige aspecten van het onderwijsbeleid en de politieke, financiële, sociale en economische is irreëel. Onderwijsbeleid omvat steeds alle gezichtspunten samen. De grote problemen, die zich op het stuk van het voortgezet onderwijs voordoen – bv. die van de middenschool en het onderwijs aan de werkende jeugd – en die bij het tertiair onderwijs bestaan, vertonen alle genoemde aspecten. De conflicten van inzichten en belangen hebben steeds achtergronden, die verder strekken dan het educatieve alleen. Prioriteiten kunnen eerst worden bepaald door wie de totaliteit in al haar aspecten kan overzien. Beleid is één en ondeelbaar.

Dit betekent dat de geconstrueerde adviesli-chamen de politieke, financiële, sociale en eco-nomische gezichtspunten met de onderwijskun-dige onvermijdelijk in hun adviezen zullen ver-werken. Maar, omdat dit van hun taak officieel is uitgesloten, zullen ze deze niet of nauwelijks tot uitdrukking brengen. In de opzet van de Natio-nale Stuurgroep is deze ambivalentie reeds zichtbaar. Onder de schijn van een 'objectieve' be-nadering der planningsproblematiek zal dit lichaam onvermijdelijk met elk van de boven ge-noemde gezichtspunten gaan rekenen. Zij zal

beperkingen voorstellen omdat de kosten van het tertiair onderwijs niet ongelimiteerd kunnen stijgen; ze zal prioriteiten aanhouden, waarbij sociale en economische visies meespreken; ze zal het politiek realiseerbare in het oog houden omdat haar aanbevelingen anders alle invloed zouden missen. Ze zal dit alles naar wens van McKinsey and Company doen onder de schijn van een onafhankelijke neutraliteit. De lezer begrijpe dat ik hier niet betoog dat de hoogstaande leden van de Nationale Stuurgroep straks op het verkeerde pad zullen geraken. Ik constateer dat ze de enig mogelijke weg zullen inslaan, die hun gegeven is. Ze zijn gedoemd om een politiek-, financieel-, sociaal-, economisch- en onderwijskundig lichaam te zijn. Maar ze zullen hun adviezen geven onder de schijn der ongerepte onderwijskundigheid, waarmede McKinsey and Company hen heeft gesierd.

Over de Nationale Stuurgroep kan ik dit bewerpen omdat haar taken gedefinieerd zijn. Met de, door de staatssecretaris voorgestane, Centrale Commissie voor Onderwijsvernieuwing is het nog niet zo ver. Zij is ook nog niet met het aureool der onpartijdigheid omhangen. Maar het valt mij bijzonder moeilijk haar concrete taken toe te denken. En daarin blijft zij bij de Nationale Stuurgroep achter. Deze laatste zal gaan functioneren in een welomschreven planningprocedure. Maar wat zijn de dwingende taken, die de Centrale Commissie voor Onderwijsvernieuwing ervoor kunnen behoeden om jaar in jaar uit te blijven discussiëren over de 'signalering en analyse van de problemen en het opstellen van alternatieven'? Ik wil niet ontkennen dat men zich daarbij wel iets concreets kan voorstellen, maar ik voorspel dat een college, zoals de staatssecretaris zich voorstelt, nooit een vliegwiel der onderwijsvernieuwing zal worden. Wanneer men zich dan nog een incorporatie in de Onderwijsraad voorstelt, is het lot van dit lichaam reeds vóór zijn geboorte bezegeld. De Onderwijsraad immers heeft bij al zijn verdiensten als evenwichtsorgaan van de financiële gelijkstelling, in de meer dan 50 jaren van zijn bestaan zijn waardeeloosheid voor de onderwijsvernieuwing afdoende bewezen. Er is geen enkele aanwijzing, dat de

situatie van dit, in het geheim werkende lichaam, thans rijp zou zijn voor een radicale verandering. In elk geval bereikt men deze, vrees ik, niet door simpele toevoeging van enkele nieuwe elementen aan het lidmaatschap en het bureau.

Ten besluite van dit gedeelte van mijn commentaar zij opgemerkt dat de Nationale Stuurgroep en de Commissie voor Onderwijsvernieuwing gemeen hebben dat ze een vorm zijn, waarbij het ministerie als bureaucratisch apparaat ongewijzigd kan worden bewaard. Er wordt een uitbouw beoogd terwijl een grondige verbouwing vereist is. Ik vermag de ideële - bv. staatskundige - noch de praktische verdiensten van deze opvatting in te zien.

ad c. Ook aangaande de 'inspraak' in de aanbevolen organisatievormen heb ik enkele opmerkingen. Ik ga er daarbij van uit dat wij in Nederland willen proberen het onderwijsbeheer democratisch te regelen. Maar ik merk op dat wij met betrekking tot de interpretatie van dit begrip een ontwikkeling doormaken. Naar de traditionele opvatting voldoet een structuur aan de eis der democratie wanneer de geregeerden behoorlijk gerepresenteerd zijn. Deze opvatting prevaleert in de opzet van Mr. Grosheide. De Centrale Commissie voor Onderwijsvernieuwing zal passend representatief worden samengesteld. Deze opvatting klonk ook door in de interruptie, die het betoog van de staatssecretaris onderbrak. Een kamerlid wilde er zeker van zijn dat ook de leerkrachtenfederaties in het nieuwe lichaam vertegenwoordigd zouden zijn.

Ik verwerp een denkwijze als zich hier voordoet niet. Het lijkt mij inderdaad nodig dat de regering aan de organisaties, waarin de wereld van het onderwijs zich heeft willen structureren, een zeker recht toekent om hun leden jegens haar te representeren. Wij moeten ons echter goed realiseren dat de sociaal-psychologische betekenis van dit systeem aan het afbrokkelen is. Er zijn nu eenmaal veel lieden geen lid van een organisatie of geen meelevend lid. Zulke mensen worden in een structuur als deze dus niet of uitsluitend formeel vertegenwoordigd. Maar ook voor het gewone, passend meelevende, lid van een leerkrachtenfederatie, om nu maar het voor-

beeld uit het kamerdebat te nemen, kan het onmogelijk veel betekenen of een van de bestuursleden van de organisatie, waartoe hij behoort, in een commissie zit. Hij kent zijn vertegenwoordiger nauwelijks en het werk van de commissie slechts van horen zeggen en aan de beoordeling van de zaken, die in zulk een commissie worden behandeld, komt hij in 't geheel niet toe. Daarbij verdient nog overweging dat als gevolg van de snelle ontwikkelingen in deze tijd de kans groot is dat de topfiguur, die voldoende waardigheid heeft verworven om voor zo'n commissie te worden uitverkoren, vervreemd is van hetgeen aan de basis leeft. Om deze redenen doet het project van de staatssecretaris, hoe democratisch in de traditionele zin ook, ouderwets aan.

Er is namelijk een ander, intensiever begrip van democratie aan het ontstaan, waarbij ernaar wordt gestreefd om de mensen, die bij maatregelen belang hebben, rechtstreeks bij de voorbereiding ervan te betrekken. Er wordt getracht om hun te tonen om welke problemen het gaat en hun oordeel daarover in te winnen. Als het nodig is wordt de discussie over uiteenlopende standpunten in openbare vergaderingen niet ontgaan. Dat is, zeker als het om vernieuwing gaat, de enig vruchtbare manier van werken omdat bekend is dat mensen, in casu bv. leerkrachten, veranderingen, waarin zij tevoren zijn gekend op een veel positievere wijze benaderen dan die welke hun worden opgelegd.

Terwijl nu de Nationale Stuurgroep niets vertegenwoordigt dan haar deskundigheid, hebben de Amerikaanse onderzoekers als goede vakmensen ter dege rekening gehouden met het zo juist gesignaleerde ervaringsfeit en voorzien in een intensieve consultatie met het land, welke zich wat de universiteiten en hogescholen aangaat, per discipline zal voltrekken. In zoverre volgen McKinsey and Company dus de meer moderne visie op democratisch beleid.

Er is nog een verschil tussen de opzet van de Centrale Commissie voor Onderwijsvernieuwing en de Nationale Stuurgroep. Bij de eerste is de representativiteit verzekerd maar geenszins de kwaliteit van de samenstelling; bij de tweede wordt bewust gestreefd naar het vinden van de

beste deskundigen maar – ik herhaal het – zonder enigerlei organisatorische band met de geregeerden.

5.

Op de aangegeven gronden meen ik dat de regering bij het ontwerpen van 'de structuur der onderwijsvernieuwing' niet op de goede weg is.

Men zou in andere richting moeten zoeken. In mijn voorstelling is er een minister, die in verantwoordelijkheid aan de Staten-Generaal regeert. Hij moet streven naar een constructieve onderwijspolitiek, waarbij het Nederlandse schoolwezen als een eenheid in verscheidenheid wordt opgevat. Hij moet zich voor het realiseren van zijn verantwoordelijkheid zo goed mogelijk toerusten. In het kader van onze beschouwingen betekent het dat hij binnen zijn ministerie een het gehele onderwijs omvattend planbureau moet ontwikkelen, dat de kern van zijn apparaat moet worden. Hij moet onderwijsdeskundigen aantrekken. Niet als bijlopers en externe adviseurs maar op een volwaardige plaats in het ministerie met gelijk recht en even grote waardigheid als de administratieve en juridische staf. Alle onderwijskundigheid, die McKinsey and Company en de staatssecretaris resp. aan een stuurgroep en een commissie toedenken, behoort hier thuis. Met medewerking van de deskundigheid, die hem ten dienste staat, ontwerpt de minister een strategie, waarin alle aspecten van politieke, onderwijskundige, financiële, sociale en economische aard zijn verwerkt.

Tegenover de regering staan de geregeerden. De regering zorgde ervoor dat zij bij haar beleid betrokken worden. Daartoe zal een intermediair lichaam nodig zijn. Het dient over dezelfde informatie, bv. van het departementaal planbureau, te beschikken als de minister zelf. Het wordt in staat gesteld tot het aantrekken van stafmedewerkers, zodat ze een volwaardige tegenpool van het ministerie kunnen vormen. Op deze wijze wordt een instantie geschapen, waaraan de minister zijn beleidsplannen voorlegt. Daarbij worden ze – een nieuw element! – door de minister zelf of zijn vertegenwoordigers verdedigd.

Er wordt niet slechts 'gehoord' maar ook overleg gepleegd omtrent het te voeren beleid.

Even belangrijk als deze centrale behandeling van het beleid, is het dat de voorstellen van de minister het land ingaan om in alle mogelijke kringen te worden toegelicht en bediscussieerd. Minister Veringa heeft er in zijn ontmoetingen met studenten enkele verdienstelijke voorbeelden van gegeven. Overigens meen ik, zoals uit mijn eerder genoemd artikel blijkt, dat deconcentratie van het ministerie over het land nodig is en ik ben in die mening ongevraagd bevestigd door de recente mededeling van de secretaris-generaal, dat het in Den Haag geen afdoende personeelsbezetting kan vinden. Merkwaardig dat hij meent dat Zoetermeer terzake uitkomst zal brengen!

Dit zijn de hoofdlijnen van de structuur, die voor de behandeling van het onderwijsbeleid dient te worden opgebouwd.

Bij de uitwerking van deze structuur blijkt het vooralsnog juister de consulterende functie aan twee lichamen toe te vertrouwen. Er is in de Wet universitaire bestuurshervorming 1970 een nieuwe Academische Raad in wording. Hij zal een vertegenwoordigend karakter dragen in zoverre elk van de universiteiten en hogescholen drie leden zal aanwijzen. Naar mijn inzicht dient dit lichaam zodanig te worden uitgebouwd, dat het mede het hoger beroepsonderwijs kan representeren. Ik ben ervan overtuigd dat de nieuwe Raad, mits goed geïnformeerd en toegerust een volwaardige tegenspeler van het ministerie kan worden. Ik acht het gevaar van de discussie zonder einde niet aanwezig zodra moet worden geadviseerd omtrent deskundig onderbouwde beleidsvoorstellen, die binnen gestelde termijnen moeten worden behandeld. Bij deze opzet zijn wij af van een lichaam (de Nationale Stuurgroep), dat een dominerende invloed zal hebben maar vlees noch vis is. Geen vlees omdat het geen beslissingsrecht heeft<sup>6</sup> waarop het aanspreekbaar is; geen vis omdat het niet de stem der instellingen vertolkt.

Ten aanzien van het gebied van het kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs ware het systeem te volgen dat de Raad voor de Kunst voor zijn toekomstige organisatie heeft aanbevolen. In

onderwijsterminologie omgezet, betekent dit het volgende. Er komt een Raad van Advies voor het Onderwijsbeleid. De afzondering van het vernieuwingsaspect, zoals in de bestaande plannen, kan nooit leiden tot een duidelijke taakafbakening; ze is misplaatst op het moment dat men gaat inzien dat alle onderwijsbeleid op vernieuwing gericht is. Hij adviseert de regering omtrent haar beleidsvoorstellen. Om dat goed te kunnen doen streeft de raad ernaar stem te geven aan hetgeen er in de onderwijswereld leeft. Hij is de katalysator van de opinies, die in de onderwijswereld en daarbuiten gehoord worden, en geeft er vorm aan. Hij doet dit door middel van secties, werkgroepen, persoonlijke contacten, etc. Uiteraard zal hij niet verzuimen om in dit informatieproces met name de organisaties te betrekken, die in het veld van zijn werkzaamheid functioneren. Maar typerend voor zijn werk zal de openheid zijn, waarmee hij nieuwe groeperingen en kritische acties tegemoet treedt. Deze Raad behoeft niet groot te zijn. Het is voldoende dat hij zodanig is samengesteld dat hij het gehele terrein deskundig kan overzien. De Raad voor de Kunst heeft zich omtrent de wijze, waarop zijn opvolger moet worden samengesteld, nog niet uitgesproken. Ik vervolg daarom, mede puttende uit de verhandelingen van de, door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ingestelde Wetscommissie, die een nieuwe wet op de Raad voor de Kunst voorbereidt, voor eigen verantwoording. De Raad wordt benoemd door de minister op voordracht van een 'samenstellingscommissie'. Er worden regels gesteld voor het lidmaatschap van deze 'samenstellingscommissie'. Hierin zullen plaatsen moeten worden verzekerd aan elk der overkoepelende organisaties van het onderwijs, de leerkrachtenfederaties en die andere centrale lichamen, die men daaraan nog wil toevoegen. Hier dient het beginsel der vertegenwoordiging te gelden. Maar de gedachte is dat de vertegenwoordigers samen zullen zoeken naar de beste samenstelling van de Raad. Daarbij zal de kwaliteitseis van grote betekenis zijn.

Het hier in grove lijnen voorgedragen schema correspondeert met de tweedeling tussen regering en volksvertegenwoordiging, die in ons staats-



bestel, ondanks alle veranderingen, van ouds duidelijk onderscheiden taken vervullen. Aan zulk een duidelijkheid, die ik in de voorliggende plannen mis, bestaat behoefte.

Nog enkele onderdelen van het schema dienen te worden ingevuld.

Wanneer ik stel dat de minister een beleid moet hebben en een deskundige staf, sluit dit niet uit dat hij bepaalde werkzaamheden aan van zijnentwege opgerichte stichtingen kan delegeren. Ten aanzien van de onderwijsresearch is dit terecht geschied. Men zou ook de zorg voor de experimenten aan de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs op kunnen dragen. Het lijkt mij nog niet zeker dat daarnaast of daarboven dan nog een 'lichaam voor onderzoek en ontwikkeling' moet komen. Zou het niet beter zijn eerst te zien of de Pedagogische Centra onderling en met de regionale en lokale centra tot een werkbare organisatie komen? Dit zou van de zijde der regering moeten worden bevorderd. Men localisere zulk een samenwerkingsvorm zo dicht mogelijk bij de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs, opdat research, experiment en innovatie elkaar in goede contacten vinden. Wat de overkoepeling der 'toeleveringsbedrijven' aangaat, lijkt het mij verstandig te wachten tot er een leerplaninstituut komt.

Essentieel lijkt mij dat het onderwijsbeleid, dat de minister heeft vastgesteld, op al deze velden van actie tot oriëntatiepunt zal dienen zonder dat de organen zich daaraan dienstbaar maken. Voor afwijking van het overheidspatroon moet ruimte blijven.

Niet minder belangrijk is dat in al deze activiteiten gezorgd wordt voor het medespreken der naast-betrokkenen in raden van advies.

Het beeld, dat aan de hand van deze alternatieve voorstellen wordt verkregen, is niet voltooid. Zo erken ik dat weliswaar op het centrale punt van het beleid, het ministerie, een homogene benadering van het terrein is voorzien maar dat deze in de intermediaire raden nog niet is bereikt. Het lijkt mij inderdaad voorbarig om over een alle onderwijs omvattend onderwijsparlement te gaan denken.

In het algemeen wil ik waarschuwen tegen

voorbarige verwachtingen zowel als tegen voortijdige vastlegging van de nieuwe organisatievormen.

Er schuilt in de wijze, waarop in de onderhavige discussie over de inschakeling van wetenschappelijk geschoolde onderwijskundigen wordt geschreven, een gevaar voor misverstand. Wij doen goed te bedenken dat de wetenschap een methode van onderzoek naar wel omschreven vraagpunten is maar geen tovermiddel tot het oplossen van beleidsproblemen en het ontcijferen van de toekomst. Voorts overwege men dat de specialisatie, die wij thans onderwijskunde noemen, nog eerst van recente datum is. Er ligt op haar gebied bepaald geen veelomvattende voorraad geverifieerde informatie gereed, waaruit de beleidvoerders maar hebben te putten. Rudolf Lengert schrijft in zijn geschrift *Politik der Schulreform im Teufelskreis der Kompromisse* over 'das Versäumnis der Erziehungswissenschaft, nach aussen hin noch nicht so mit empirisch abgesicherten Vorstellungen über die Schulstruktur aufgetreten zu sein, dass erst einmal ein Eindruck gewonnen werden kann, wie sachverständig auf diesem Gebiet zu urteilen wäre'<sup>7</sup>. Wie afgestudeerde pedagogen, psychologen of sociologen met belangstelling voor onderwijsproblemen in dienst neemt, betreft hen in zijn werk omdat hij hoopt dat ze hem bij de verheldering van zijn probleemstellingen zullen helpen en verkenningen zullen uitvoeren terzake van relevante ervaringen en onderzoekingen. Wil hij vrucht van hun werk trekken dan geve hij hun de gelegenheid om samen met anderen vanuit hun discipline te studeren en resultaten op te leveren, die niet op voorhand al door politieke en andere noodzakelijkheden worden vertroebeld. Zoals er een klimaat is, waarin ambtelijke overwegingen opgeld doen, een klimaat, dat anders is dan bv. dat van het bedrijfsleven, zo is er een atmosfeer van vrijheid, onthechtheid en objectiviteit, waarin de wetenschapsbeoefenaar functioneert. Met een paar afgestudeerden in een milieu, dat hun vreemd is, kan men voor het afdoen van het onderhanden werk geholpen zijn, maar men beklage zich achteraf niet dat van de verhoopte wetenschappelijke benadering van zaken

niet veel terecht is gekomen. Kortweg de introductie van de wetenschap in een administratief georiënteerde dienst is een netelig vraagstuk. Het vertoont de onprettige eigenschappen van de vicieuze cirkelgang in zoverre eerst aan wie de rechte attitude jegens de wetenschapsbeoefening heeft de bekwame medewerkers gegeven zullen worden.<sup>8</sup>

Wat het risico van het voortijdig fixeren van de toekomstige organisatievormen aangaat, wil ik erop wijzen dat in deze tijd van snelle verandering zowel in feiten als in inzichten voorlopige, experimentele vormen de voorkeur verdienen boven hechte bouwsels. Dat lijkt moeilijk realiseerbaar omdat bekwame en ervaren werkers ten onzent meer op zekerheid bedacht zijn dan b.v. in de Verenigde Staten, waar een frequente wisseling van functies gebruikelijk is. Wij Nederlanders zijn niet de avonturiers, die wij vandaag zouden moeten zijn. Daardoor zal het probleem van de bezetting van tentatieve posten opkomen. Het is, zoals het aantrekken van de hoogleraren De Moor en De Groot als adviseurs van het ministerie bewijst, niet steeds onoverkomelijk. Nieuwe organisatorische structuren moeten de kans krijgen om al ontwikkelende hun vorm te vinden.

Maar wij, als in het onderwijs belangstellend publiek, willen wèl graag meeleven en meedenken. Een overleg met de voorzitters van organisaties als dat, waarvan de staatssecretaris in de Tweede Kamer vertelde, is prachtig. Maar het moet geen onder-onsje worden. Daarvoor zijn de

zaken, waarom het hier gaat, voor de toekomst van ons volk van te groot gewicht. Ik zou het daarom waarderen indien de minister, die over de voorstellen van McKinsey and Company nog niet heeft beslist, en de staatssecretaris, wiens voorstellen echt nog niet af zijn, weerstand zouden bieden aan de – overigens begrijpelijke – behoefte om hun beleid nog vóór de verkiezingen met enkele beslissende uitspraken van het laatste moment af te ronden. Het is evident dat de gedachtenwisseling nog allerminst is voltooid.

15 februari 1971.

#### Noten

1. Hand., Zitting 1970-1971, bl. 1923 vlgg.
2. The World Educational Crisis, Oxford University Press 1968, p. 167.
3. Pedagogische Studiën, jan. 1970.
4. Aangetekend zij dat hun opdracht de beperking in zich droeg.
5. Committee for Scientific and Technical Personnel, Educational Policy Reviews, The Netherlands, Examiners' Report and Questions, Paris, 5th March 1968.
6. Dit is het verschil met de Engelse 'Universities Grants Committee', waarnaar McKinsey and Company hebben gekeken.
7. Luchterhand 1969, S. 19
8. In mijn eerder geciteerde artikel heb ik een reorganisatie van het ministerie voorgesteld, die deze situatie wellicht zou helpen doorbreken.