

# Naar een constructieve onderwijspolitiek

PH. J. IDENBURG

## Inleiding

Het begrip onderwijspolitiek wordt in ons land niet veel gebruikt. Wie de E.N.S.I.E. (1952) opslaat, vindt in het register economische, fiscale, handels-, landbouw-, monetaire, ordenings-, sociale en verkeerspolitiek vermeld. Het onderwijs wordt in deze woordcombinatie niet aangetroffen.

Dit is meer dan toeval. Er worden in het door ons gebruikte begrip een paar gedachten uitgedrukt, nl. dat het onderwijs in al zijn verscheidenheid een geheel vormt, dat behoort een goed geïntegreerd geheel te zijn en dat deze entiteit in het politiek beleid van de overheid een wezenlijke plaats verdient. Dit zijn denkbeelden, die eerst na de Tweede Wereldoorlog ingang vinden.

## 1. Distributieve onderwijspolitiek

Het begin van de bemoeienis van de staat met de school ligt op de overgang van de 18de naar de 19de eeuw. Het hangt samen met de opkomst en vrijmaking van de burgerstand. De nieuwe relatie werd na verloop van tijd gestempeld door het liberalisme. Het ging erom de vrijheid jegens de macht van een eertijds heersende kerk te bevestigen en in het kader van de overheidsbemoeienis de speelruimte van enkelingen en groepen zeker te stellen. De strijd, die daartoe in vele Europese landen werd gevoerd, was een strijd om het recht. Een eerste overwinning in die strijd in Nederland was de opnemng in de Grondwet van 1848 van de bepaling: 'Het geven van onderwijs is vrij'. De formele vrijheid was daarmee verzekerd: de *liberté hors de l'Etat*. Daarop moest nog een voortgaande worsteling volgen, die zou leiden

tot de materiële vrijheid, de *liberté par l'Etat*, die in ons land tussen de beide wereldoorlogen in het beginsel der volledige financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs werd belichaamd en in andere landen in wording is. Om deze dingen ging het als men in de vorige eeuw over de 'schoolquaestie' schreef; dit was de inhoud van verhandelingen over 'staat en school'. De onderwijskundige aspecten van de structuur en de functionering van het schoolwezen onder leiding van de overheid kwamen daarbij niet aan de orde. Het werd ten onzent zelfs gangbaar om het goed recht van onderwijspolitiek in deze laatste zin te loochenen.

Er vertoont zich in de 19de eeuw slechts tweemaal een aanloop in de richting van een dergelijke onderwijspolitiek. De eerste maal was dat het geval in de Bataafse tijd en de eerste jaren van het Koninkrijk. De staat heeft toen met inzet van grote energie getracht het deplorabele volksonderwijs te moderniseren. Daarbij zijn in enkele decennien indrukwekkende resultaten bereikt, die de bewondering van het buitenland tot zich trokken. De tweede maal ondernam Kappeyne van de Copello een poging in die richting toen hij in 1874 van de staat verlangde dat hij de ingezetenen zou verschaffen alles 'wat vereist wordt om hun het volle genot der beschaving te verzekeren'. Ondanks een geslaagde wetsherziening moest zijn actie vastlopen op de niet-ongerechtvaardigde verdenking, dat hij haar ten koste van geestelijke pluriformiteit wilde verwerkelijken.

Zo is het verklaarbaar dat de staatszaak een uiterst beperkte bleef. In zijn Narede (1866) verlangde Thorbecke ook ten aanzien van het onderwijs 'dat de Staat hetgeen niet tot het gebied van

het recht behoort meer en meer aan anderen overlate'. Van anti-revolutionaire zijde kwam de leus 'de staat kan en mag niet schoolmeesteren'. 'Staatspedagogiek' was in die kring een lelijk woord. Het overheidsbeleid maximaliseerde de financiële en minimaliseerde de onderwijskundige aspecten. Het schooltoezicht, in het begin der eeuw de gangmaker der vernieuwing, zag zijn taken tot de administratieve controle gereduceerd. De voorzieningen op het terrein van het onderwijs kwamen, zo was de gedachte, overwegend voor de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, waaronder gemeentebesturen en besturen van bijzondere organisaties werden verstaan, en de overheid diende hun initiatief indien zij tekort schoten aan te vullen en voorts te ondersteunen. Indien bij dit laatste dan zekere eisen werden gesteld, waren dit 'subsidievoorwaarden', die bedoelden een doeltreffende besteding van het geld te verzekeren.

Wij zien dat de liberale gedachte van het primaat van het particulier initiatief en de secundaire plaats van de staat óók ten aanzien van het onderwijs kwam te overwegen. De school werd daarbij hoofdzakelijk beschouwd als een verlengstuk van het gezin. Haar werd slechts een beperkte betekenis toegeschreven. Zij was eerder om de verdeling der bevolking volgens standen en klassen te bevestigen dan om deze te corrigeren. Haar mogelijke bijdrage tot de economie van het land werd nauwelijks aan de orde gesteld al moet erkend worden dat het onderwijs als middel tot bestrijding der armoede de belangstelling had: niet toevallig waren onderwijs en armbestuur van ouds in hetzelfde hoofdstuk van de Grondwet ondergebracht. Het beslissende thema in de discussie over de school was het geestelijke. Tot de karakteristieken van een welingerichte staat behoorde krachtens een traditie van eeuwen behalve het verbindend gezag, het welomlijnde grondgebied en een voldoende krachtige weermacht, de geestelijke eenheid van het volk, die zich in een door de staat erkende kerk manifesteerde. Toen de heersende kerk had afgedaan, bleef het verlangen naar een zekere graad van geestelijke homogeniteit voortbestaan. Het recht, waarvoor de burgerstand is opgeko-

men, is daartegenover geweest dat van de verscheidenheid van levensrichting. Aan de andere maatschappelijke aspecten van het schoolwezen kwam men niet toe en kon men eertijds, gezien de stand van de maatschappelijke ontwikkeling en het niveau van de wetenschappen van sociologie, economie en pedagogiek, ook nog niet toekomen.

De constellatie, die wij bezig zijn te overwegen, werd mede bepaald door een beperkt begrip van de processen, die zich binnen de school afspelen. Het ging volgens de formule, die in 1806 in de wetgeving op het lager onderwijs werd geïntroduceerd, om het 'aanleren van gepaste en nuttige kundigheden'. Het werkwoord 'aanleren' duidt niet, zoals het volgens het huidig spraakgebruik zou moeten worden verstaan, op de zelfwerkzaamheid van de leerling, die zich de kundigheden toeëigent, maar op de doceertaak van de onderwijzer, die zijn kennis overdraagt. In dit proces zouden dan de 'verstandelijke vermogens' der kinderen moeten worden ontwikkeld. Ook de 'opleiding' tot 'christelijke en maatschappelijke deugden' – aldus de aanduiding sedert 1857 – zou zich daarbij voltrekken. Er is immers een nauwe relatie tussen inzicht en 'deugd'. Het gebeuren, dat zich in de school afspeelde, werd als een relatief eenvoudige aangelegenheid gezien. Eerst de ontwikkeling van pedagogiek en psychologie hebben ons inzicht erin verdiept. De 'kundigheden' worden nu onderkend als schoolvakken met uiteenlopende doeleinden en structuren; de 'kinderen' als persoonlijkheden met nog veel meer eigenaardigheden dan hun 'verstandelijke vermogens'. Hun motivatie blijkt voor het resultaat van het schoolgaan van wezenlijke betekenis; hun interactie dient behalve het leren ook hun karaktervorming. Het sociale en culturele milieu thuis is voor het effect van hun schoolwerk van groot belang. De onderwijsmethoden worden met 'aanleren' in de oude zin en 'opleiding' onvoldoende omschreven. Het zelfdoen der leerlingen is ten minste zo belangrijk bevonden. De onderwijzer is dan ook meer dan een docent. De school blijkt een sociale institutie, waarvan de uitkomsten door tal van interdepen-

dente factoren worden veroorzaakt en welker invloed verder doorwerkt dan voorheen werd aangenomen. Dit zijn alles aspecten van de school, die ons thans bezig houden. Men kan zich echter voorstellen dat in een tijd, die de dingen eenvoudiger zag dan ze sedert dien bleken te zijn, de overheidsbemoeienis het karakter van van buitenaf gestelde objectieve eisen kon dragen. Deze eisen werden weliswaar met het toenemen van de overheidbijdrage steeds veelvuldiger maar ze hadden hoofdzakelijk betrekking op kwantificeerbare gegevens, zoals het aantal bevoegde docenten in relatie tot het aantal leerlingen, alsmede het aantal uren aan de vakken besteed. Daarbij had de samenhang der achtereenvolgende schoolsoorten nog weinig aandacht. Dat het schoolwezen in zijn totaliteit moet worden beschouwd omdat het een trap moet zijn, waarlangs de leerling dient te kunnen opstijgen, was geen denkbeeld dat in het beleid een rol speelde. Eerst in 1903 werd een staatscommissie benoemd, die voorstellen tot reorganisatie moest doen 'voorzover deze tot een betere ineenschakeling van de onderscheidene delen van het onderwijs nodig zal blijken'. Het rapport van deze Ineenschakelingscommissie verscheen in 1910 en, welke invloed de daarin vervatte voorstellen op onderdelen van de wetgeving mogen hebben gehad, tot de gedachte reorganisatie heeft het niet geleid.

Deze periode van de onderwijspolitiek zou als die van de 'distributieve onderwijspolitiek' kunnen worden aangeduid. Wij vinden het beginsel van deze politiek terug in de inrichting van het ministerie van onderwijs sedert 1918. Juristen hebben er de leiding en administratieve krachten waken ervoor dat de overheidstaak volgens wet en reglement naar recht en orde wordt voltrokken. Vergeefs zoekt men er naar onderwijskundigen van de professie; die behoren in de buitendienst thuis. Ook voor sociologen en psychologen is er geen functie.

Pedagogische aangelegenheden, niet steeds geheel te vermijden, worden naar een adviserende instantie doorgezonden of op grond van een ambtelijke ervaring berustend inzicht afgedaan. Er kwam een onderwijsraad bij, die in hoofdzaak als het evenwichtsorgaan van de financiële gelijk-

stelling ging dienen en bovendien wijsheid uit de onderwijspraktijk aandroeg wanneer een inmenging in de leerprogramma's of een regeling van onderwijsbevoegdheden niet viel te ontgaan. In het locale vlak beslisten ondeskundigen over de belangen der scholen al heeft men in de grote gemeenten ten aanzien van het openbaar onderwijs de medewerking van specifiek op onderwijsvragen georiënteerde krachten bevorderd.

Zo liepen de zaken wel. Van verontruste pedagogen behoefde men zich niet veel aan te trekken. Wetenschappelijk geschoolde onderwijskundigen waren trouwens schaars. De werkers in het veld manifesteerden geen verzet. De docentenorganisaties ontwikkelden geen kracht tot doorbreking van het systeem. Het grote publiek scheen in grote lijnen met de voortzetting van het bestaande tevreden.

Nadat de financiële gelijkstelling was geïntroduceerd, discussieerde men over haar uitvoering en vervolmaking. Het voornaamste onderwijsprobleem was het 'pedagogische-politieke getal' der leerlingenschalen. Maar in wezen was het ministerie er voor de administratieve taak van de uitvoering der wetten. De toekomst baarde geen ernstige zorg of het moest om het oplopen der budgetten en de noodzaak ener bezuiniging gaan. Voor het beleid kon immers met de extrapolatie van het aanwezige worden volstaan: een verandering van de sociaal-economische orde was niet in 't zicht en de ontwikkeling, die van het bestaande onderwijssysteem mocht worden verwacht, was in hoofdlijnen bekend.

## 2. Kentering

Het kon niet zo blijven. De maatschappij begon te veranderen. Wij noemen vier aspecten van haar ontwikkeling.

Ten eerste is de verantwoordelijkheid van de staat aanzienlijk uitgebreid. In de sociaal-economische sfeer is het verschijnsel evident: de staat waakt voor de welvaart van het land en het welzijn van elk zijner burgers. In de culturele sfeer namen zijn taken evenzeer toe. Daarbij wordt steeds meer duidelijk dat het de overheid niet veroorloofd is om in deelgebieden te denken.

De materiële sector kan zich onvoldoende ontwikkelen als de culturele sector geen ontplooiing vindt en omgekeerd, zodat het ene doel het andere in zich besluit.

Ten tweede. De kennis neemt toe. Ze moet worden bewaard en overgedragen, soms in de vorm van hoge graden van specialisatie. Wetenschap wordt de kern van de maatschappelijke ontwikkeling en de technologie, die steeds groter terrein bestrijkt, verandert de samenleving in al haar facetten. De economische betekenis van de onderwijsfactor komt tot erkenning.

Ten derde. Het onderwijs beslist in toenemende mate over 's mensen kansen op de arbeidsmarkt. Bovendien zijn er in de maatschappij steeds meer en steeds zwaardere plaatsen te bezetten.

Ten vierde is er een extern en intern democratiseringsproces aan de gang, dat zich, zij het traag, ook tot het schoolwezen uitstrekt. De noodzaak van de doorvoering van dit proces wordt in stijgende mate als noodzakelijk ervaren\*.

De ontwikkeling van de rechtsstaat tot welvaartsstaat en van de welvaartsstaat tot welzijnsstaat bracht met zich mede, dat onze samenleving een veelheid van waarden is gaan nastreven en dat de politiek haar richtlijnen moet ontleen aan een pluriformiteit van maatschappelijke doelstellingen.

De onderwijswereld begon er anders uit te zien. In de 20 jaren tussen 1947 en 1967 vermeerderde het aantal leerlingen van het kleuteronderwijs van 262.000 tot 481.000, van het basisonderwijs van 1.177.000 tot 1.476.000, van het voortgezet onderwijs van 452.000 tot 1.181.000, en het aantal studerende bij het wetenschappelijk onderwijs liep op van 9.000 tot 78.000. Er kwamen dus in 20 jaar 1.3 miljoen leerlingen bij. De rijksuitgaven voor onderwijs en wetenschappen stegen tot f 5,2 miljard. Op de rijksbegroting van 1970 is reeds f 7.781 miljard uitgetrokken, het dubbele van de in hoogte volgende post (defensie). Een schatting voor het jaar 2000 geeft voor het kleu-

teronderwijs een bezetting met 950.000 leerlingen, voor het basisonderwijs een bezetting van 2.600.000 leerlingen, voor het voortgezet onderwijs 2.800.000 leerlingen, terwijl het aantal studenten dan 350.000 zal zijn. Er komen in 30 jaar - en dat is een korte tijd - dus nog 3,5 miljoen leerlingen bij. De overheidsuitgaven voor het jaar 2000 zijn ongeacht prijsstijgingen op 32 miljard geraamd.

Deze cijfers bedoelen een vraag op te roepen. Het is die, waarvoor iedere onderneming komt te staan, wanneer haar omzet een bepaalde limiet te boven gaat. Zij dient te onderzoeken of zij haar bedrijf met de bestaande methoden kan voortzetten dan wel of het aangewezen is om tot geheel nieuwe vormen van produktie en administratie over te gaan. Dat vereist van de medewerkers dan ook vaak andere patronen van denken en werken. In het onderhavige geval zal men bijv. aandacht voor de in de Angelsaksische landen opkomende leer van *educational administration* mogen verlangen, al is deze nog te zeer op de problemen in het locale vlak geconcentreerd, en begrip voor onderzoeksmethoden als de *systems analysis* en andere, die door toepassing van kwantificerende vergelijkingen tot een objectieve basis voor beslissingen trachten te komen.

De noodzaak van veranderingen in de externe en interne educatieve structuren van het schoolwezen is niet geringer. Het is de grote verdienste van Minister Th. Rutten geweest dat hij dit heeft gezien en in 1951 met 'een leidraad voor een geleidelijke reorganisatie van ons onderwijsstelsel' voor de dag is gekomen. Het was een leidraad opgesteld 'vanuit een onderwijskundig gezichtspunt'. De Mammoetwet is er in 1963 uit ontsproten, een belangrijke stap 'ter verkrijging van een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen'. Een nieuwe fase van onderwijspolitiek werd hiermede ingeluid. Een aantal beginse-len zijn aan de nieuwe opbouw van het voortgezet onderwijs ten grondslag gelegd.

Iedere leerling moet in het voortgezet onderwijs de mogelijkheid hebben om zowel een algemene vorming te ontvangen, als ook een beroepsopleiding, die naar omvang en inhoud zo goed mogelijk moeten zijn aangepast aan zijn aanleg

\* Dietrich Goldschmidt, *Bildungsplanung und Bildungsforschung*, Neue Sammlung 9. Jahrg. 1969, S. 13ff.

en capaciteiten. De leerlingen van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs ontvangen deze beroepsopleiding evenwel bij het wetenschappelijk onderwijs.

Aan elke beroepsopleiding dient een fase van algemeen, niet rechtstreeks op beroepen gericht onderwijs, vooraf te gaan. Het tijdstip, waarop bij het voortgezet onderwijs de op een bepaald beroep of bepaalde beroepengroep afgestemde opleiding moet gaan overwegen, hangt samen met de aanleg en de belangstelling van de leerlingen.

Het structuurplan voor het voortgezet onderwijs dient horizontale en verticale doorstromingsmogelijkheden te bevorderen.

Er komen nieuwe vakken.

Er verschijnt een brugjaar met determinerende, oriënterende en selecterende functies.

Scholengemeenschappen zullen straks mogelijk zijn.

Dit alles verraadt de bedoeling om tot een constructieve onderwijspolitiek te komen. Maar bij de indiening der wet in 1958 vond de minister het nodig om in de memorie van toelichting enige van ouds vertrouwde klanken te doen horen: 'Zo ergens, dan dient hier de regel te worden toegepast, dat de taak der overheid zich moet beperken tot het scheppen van de mogelijkheden voor de burgers om hun persoonlijke taak te volbrengen'. In deze inadequate typering proeft men de ambivalentie van de overgangperiode. Tien jaar later, na de inwerkingtreding van de wet, is van deze attitude niet veel terug te vinden. Het ministerie is aanzienlijk meer gaan regelen dan het gewoon was te doen. De 'burgers' - ditmaal de docenten - klagen dat de 'mogelijkheden om hun persoonlijke taak te volbrengen' door reglementen en circulaires ernstig worden beperkt. Het is duidelijk dat de beginnende constructieve onderwijspolitiek zich niet aanstonds populair heeft vermogen te maken. In dit verband dient men zich te realiseren dat het ministerie op zijn nieuwe verantwoordelijkheden niet is ingericht. Het is er onverhoeds in terecht gekomen. Men mag waarderen dat de bestaande staf de nieuwe onderwijskundige taken zo goed mogelijk heeft trachten op te vangen. De consequen-

tie is weliswaar geweest dat men gemeend heeft een Mammoetwet te kunnen maken met nieuwe schoolsoorten, waarvan niemand de opzet kende, met nieuwe vakken, waarvan de inhoud nimmer was overwogen, en dat men zich begeven heeft in experimenten, waar de wetenschappelijke controle op heeft ontbroken en waarvan de resultaten nimmer zijn overgedragen. Maar het stagnerend onderwijsbedrijf is althans in beweging gekomen en beweegt zich voort.

Nu de ontwikkeling zo snel gaat, dat wetten verouderd zijn als ze worden ingevoerd, nu niet zoals voorheen het blijvende regel is maar de verandering, is de opbouw van het ministerie tot een ernstig probleem geworden. Alvorens wij daar nader op ingaan, is het nodig de trekken van een constructieve onderwijspolitiek nader te overwegen.

### 3. Constructieve onderwijspolitiek

Het uitgangspunt van de constructieve onderwijspolitiek ligt in de doeleinden, die men met het onderwijssysteem wil bereiken. Het is een verdienste van het rapport *Educational Policy and Planning, Netherlands*, hetwelk in 1967 aan de O.E.S.O. is uitgebracht, dat het zulke doeleinden heeft trachten te formuleren.

Ik acht de in dit rapport gegeven omschrijving evenwel nog niet geheel geslaagd. Hierbij volgt een proeve, die er gedeeltelijk op voortbouwt.

De doeleinden zijn:

1. De overdracht aan alle burgers van de waarden van de samenleving in die zin, dat zij voor hen tot een functionerend bezit worden.
2. De ontwikkeling bij alle burgers van de geestelijke bewegelijkheid, die hen in staat stelt om niet slechts de overgeleverde waarden te verwerken maar ook om de tekortkomingen in het bestaande systeem van normen te onderkennen, om de vernieuwing, die zich daarin voltrekt, kritisch te benaderen en tot die vernieuwing uit eigen kracht bij te dragen.
3. Het streven naar een zo groot mogelijke deelneming van de bevolking aan de vormgeving van het maatschappelijke leven en het aan-

kweken van verantwoordelijkheidsbesef voor de gemene zaak, een en ander onder eerbiediging van de verscheidenheid van levensovertuiging.

4. De overdracht van kennis aan alle individuen en groepen, ongeacht afkomst, bezit en leeftijd, tot het hoogste niveau, dat zij verlangen en verwerken kunnen, zodat dit onderwijs dienstbaar zal kunnen zijn aan de overwinning van de tegenstellingen tussen klassen en standen.
5. De voorziening van de maatschappij met de geschoolde en op de sociale en technische veranderingen berekende mankracht, die voor haar optimale functionering is vereist. Er zullen van overheidswege geen beroepsopleidingen worden onderhouden, die de te verwachten behoefte klaarblijkelijk te boven gaan\*.
6. De bevordering van de vrije ontwikkeling van wetenschappen en kunsten door de ondersteuning van de daarop gerichte vorming. De bevordering van het onderzoek, dat aan de politieke, culturele, sociale, economische en onderwijskundige vernieuwing dienstbaar kan zijn.

Het is opmerkelijk dat doelstellingen als deze, op de genoemde uitzondering na, in de literatuur ontbreken. De thans gebodene staan ter discussie.

De politicus heeft aan zulke operatiedoelen niet genoeg. Hij werkt in een gepredetermineerd vlak, dat hij moet kennen. Helmut Schelsky is daarvan zozeer onder de indruk dat hij het einde der politiek aankondigt. In plaats van de politieke beslissing treedt volgens hem *die Sachgesetzlichkeit*. Er is straks geen behoefte meer aan andere beslissingen dan die volgens technische principes genomen worden. De staatsman is eertlang geen persoon meer, die besluiten neemt en gezag oefent. Hij is de analyticus, de constructeur, de man, die plannen ontwerpt en realiseert. 'Politiek in de zin van normatieve wilsvorming verdwijnt eigenlijk principieel van het terrein'. De technocraat beslist\*\*.

\* Deze toevoeging betekent dus een beperking van het onder 4. gestelde.

Wij hebben hier te doen met een ideologisch geïnspireerde overdrijving, die strekt tot de uitschakeling der politieke keuzen. Schelsky's betoog wordt hier dan ook uitsluitend aangehaald teneinde te doen inzien hoe zwaar een bekend socioloog de determinanten laat gelden. Ook de onderwijspoliticus kent er vele. Hier volgt een opsomming.

#### *Interne determinanten*

1. De administratieve structuur van het schoolwezen;
2. De educatieve structuur van het schoolwezen met
  - a. de docenten met de hun gegeven opleiding;
  - b. de geldende leermethoden, schoolboeken;
  - c. de leerlingen en hun vooropleiding;
  - d. de gebouwen.

Veel ervan is in de wetgeving opgenomen en eerst op termijn te wijzigen. Andere dingen zijn in mensen en zaken vastgelegd en niet aanstonds veranderbaar. Er zijn statistische verbanden tussen het bezoek van het basisonderwijs en dat van het voortgezet onderwijs en van het voortgezet onderwijs en dat van het wetenschappelijk onderwijs, die nauwelijks zijn te doorbreken.

#### *Externe determinanten*

1. Geestelijke overtuigingen;
2. Ontwikkeling van wetenschap en techniek;
3. Economische krachten;
4. Sociale krachten;
5. Politieke krachten;
6. Demografische ontwikkelingen.

Daarbij verdienen onder 2. in 't bijzonder te worden gereleveerd de leer der onderwijskunde en onder 3. de financiële mogelijkheden van de overheid.

\*\* *Der Mensch in der Wissenschaftlichen Zivilisation* in Helmut Schelsky, *Auf der Suche nach Wirklichkeit*, Eugen Diederichs Verlag, Düsseldorf-Köln 1965, S. 439ff.

De onderwijspolitiek wordt door deze factoren deels gestimuleerd deels beperkt. Haar speelruimte wordt erdoor begrensd.

De kwaliteit van de onderwijspolitiek wordt gekarakteriseerd door de mate, waarin het beleid temidden van de speling van al deze machten en krachten zijn doeleinden weet te verwezenlijken.

Daarbij staan dat beleid de volgende middelen ten dienste:

#### Middelen

1. Economische voorzieningen: het bekostigen van het onderwijs.
2. Zedelijke voorzieningen: het weren van excessen.
3. Gezondheidsvoorzieningen: regelen omtrent schoollokalen, waarborgen voor de gezondheid van leerkrachten en leerlingen.
4. Sociale voorzieningen:
  - a. regelen omtrent de bezoldiging van het personeel;
  - b. studiefinanciering der leerlingen;
  - c. ontwikkeling van de randdiensten.
5. Educatieve voorzieningen:
  - a. aaneensluiting en integratie der schoolsoorten;
  - b. normen voor de leerprogramma's;
  - c. waarborgen voor het niveau der leerkrachten en de door de scholen nagestreefde resultaten;
  - d. inrichting schoolgebouwen.
6. Administratieve voorzieningen betreffende:
  - a. functionering van het overheidsapparaat;
  - b. bestuur der scholen.
7. Vernieuwingsvoorzieningen:
  - a. bevordering van het onderzoek van het onderwijs;
  - b. bevordering van het bruikbaar maken van spuurwerkresultaten voor de praktijk (ontwikkelingswerk);
  - c. instandhouding van innovatie-instanties.
8. Zorg voor de nationale en regionale planning van de ontwikkeling van het schoolwezen.

Wij bespraken de *operatiedoelen* van het onderwijsbeleid en de middelen, die daaraan ten dienste

staan. Aan deze opsommingen moet thans worden toegevoegd dat de meest wezenlijke en tevens moeilijkste taak van het beleid ligt in de vertaling van de doeleinden in een concreet omschreven coherent samenstel van middelen. Daarbij zoekt de politicus antwoord op de vraag: 'indien ik die en die doeleinden wil realiseren, wat zijn dan de consequenties daarvan voor mijn handelen op het terrein van mijn bevoegdheid en in hoeverre is een activiteit in de aangegeven zin realiseerbaar?' Op deze wijze komt de *strategie* van het onderwijsbeleid tot stand. Het zal kwantitatieve maatregelen, kwalitatieve maatregelen en structuurhervormingen omvatten. Ik waag het te veronderstellen, dat het vaststellen en openbaar maken van beleidslijnen, waaraan de bij het onderwijs betrokkenen inspiratie en verwachtingen kunnen ontleenen, tot de belangrijkste middelen behoort, die een bewindsman ten dienste staan, al komt dit middel in wet en traditie niet voor.

Nog zijn de schakels ener constructieve onderwijspolitiek niet genoemd. Het beleid moet worden belichaamd in, zoveel mogelijk kwantitatief omschreven, *projecten* voor de korte, middellange en lange termijn. Dit is de *tactiek* van het onderwijsbeleid.

De laatste fase is die van de *evaluatie* en *nacalculatie* van het gevoerde beleid, tevens grondslag voor de projecten voor de volgende jaren. Een weldoordacht onderwijsbeleid zal er grote waarde aan hechten.

#### 4. De vernieuwing van het apparaat

Wij zijn thans voldoende geïnformeerd om ons op het apparaat ener constructieve onderwijspolitiek te bezinnen.

Het bestaande ministerie van onderwijs en wetenschappen draagt de kenmerken van de administratief-bureaucratische structuur.

Max Weber heeft indertijd de karakteristieken van de ambtelijke organisatie geanalyseerd. Hij wijst erop hoe deze organisatievorm getypeerd wordt door een rationalisering van de verrichtingen volgens zakelijke en berekenbare regelen zonder aanzien des persoons. Hij berust op een

systematisch ontwikkeld rechtssysteem, waarbij willekeur en persoonlijke bevoordeling zijn uitgesloten. Hij dient daardoor de rechtsgelijkheid, die de moderne massa-democratie typeert. Deze vorm van beheer heeft zich met zijn traditie van strikte hiërarchische opbouw, gehoorzaamheid aan het van bovenaf bepaalde beleid ongeacht de politieke tendentie daarvan en plicht tot geheimhouding een positie verworven, die praktisch zo goed als onaantastbaar is geworden.

De administrateur, die daarin zijn plaats vindt, bewaart de bestaande orde. Hij verdedigt haar tegen bedreigingen van binnen en van buiten. Hij onderwerpt er ook zichzelf aan. Hij is haar werktuig, dat persoonlijke voorkeur aan de handhaving van het systeem ondergeschikt weet te maken. Aan dit geheel van normen en tradities ontleent het systeem zijn macht, een macht, waartegen, zoals gezegd, bestuurden moeilijk macht kunnen doen gelden al blijken recente buitenparlementaire acties invloed te hebben.

De problematische kant van het administratief-bureaucratische apparaat openbaart zich op het moment, waarop de rechtswaarde niet meer de enig geldende is en uit een pluriformiteit van maatschappelijke doelstellingen moet worden gekozen. De toekomst kan nu niet langer door extrapolatie van de bestaande beweging worden vastgesteld. Er moeten keuzen gedaan worden van veel verder strekking dan voorheen het geval was. Er moet gekozen worden tussen uiteenlopende waarden en divergerende gezichtspunten. Wat in een ongewisse situatie, zoals die waarin wij leven, het algemeen belang is, dient in direct contact met de betrokkenen te worden vastgesteld. Dit vraagt inzicht in de krachten, die de bestuurden bewegen. Wie in zulk overleg van de zijde der regering optreedt, zal verstand en onverstand, goed en kwaad van de zich manifesterende strevingen moeten kunnen onderkennen. Hij moet beschikken over zakelijk gefundeerde informatie aangaande te verwachten ontwikkelingen in de maatschappij als geheel en het schoolwezen in het bijzonder. Hij zal in staat moeten zijn om beslissingsmodellen te hanteren, zoals de wetenschap ze vandaag aanbiedt.

Dit alles overschrijdt de traditionele taken van

het bureaucratisch apparaat. Het vraagt óók een andere mentaliteit: één, die erop gericht is iets tot stand te brengen. Het zal erom moeten gaan maatschappelijke initiatieven te stimuleren, die in de richting van het beleid passen. Het is van belang kwaliteit en creativiteit op te merken en te waarderen. Daarbij is het nodig op termijn te denken. Men moet niet alleen voor morgen zorgen maar vër vooruit zien.

Ik ben boven reeds kortelings op de problemen van het groeiend administratief bedrijf van het ministerie ingegaan. Het aantal ambtenaren is van 200 (met kunsten) in 1947 tot 1207 (zonder kunsten) in 1967 gegroeid. Men vraagt zich echter af of de consequenties van de toeneming van werk niet al te zeer getrokken zijn door toevoeging van nieuwe manschappen en onderofficieren aan het heirleger ambtenaren en niet te weinig is nagegaan of de hoofdofficieren onder deze veranderde omstandigheden voldoende op een moderne administratieve strategie berekend zijn. Het ministerie maakt wat dit aangaat bepaald niet de indruk van een onderneming met een omzet van 7, straks 32 miljard gulden.

Maar werkelijk bezorgd word ik wanneer ik het ministerie vanuit de eisen ener constructieve onderwijspolitiek bekijk. Er is hiervoor een andere kennis vereist dan die, welke vandaag in zijn midden opgeld doet. Met name een kennis van de determinanten, die wij boven hebben opgesomd. Daarnevens een grondige vertrouwdheid met de onderwijskunde. Ziet hier een voorbeeld van wat ik bedoel.

In 1968 verscheen Saul B. Robinson en Helga Thomas, *Differenzierung im Sekundarschulwesen\**. Het boek biedt een structurele analyse van de ontwikkelingen in het secundaire onderwijs in een aantal industrielanden (Duitse Bonds Republiek, Duitse Democratische Republiek, Engeland, Wales, Frankrijk, Sovjet Rusland, Verenigde Staten en Zweden) en een functionele analyse van verschillende normen van differentiatie met verwijzing naar de nieuwere inzichten der psychologie. Er moeten beleidsambtenaren op het ministerie zijn, die zo'n werk bestuderen, en die

\* Stuttgart 1968.



dat kunnen doen op basis van zoveel kennis, dat zij er reeds bij hen aanwezige informatie in bevestigd en gesystematiseerd vinden.

Zulk soort deskundigheid zal men ten departementen nauwelijks aantreffen. Een hoogleraar schreef mij onlangs: 'Als ik naar het ministerie van Waterstaat ga, vind ik er waterstaatkundigen, als ik het ministerie van Defensie bezoek, vind ik er militairen, maar als ik op Onderwijs kom, tref ik er ambtenaren aan'. Deze uiting is een generalisatie en als zodanig misschien niet volstrekt rechtvaardig, maar een feit blijft, dat ons schoolwezen overwegend bestuurd wordt door mensen, die terzake van het onderwijs ongeschoold zijn en die de hun toevertrouwde zaken gewetensvol doch slechts van de administratieve kant bekijken en behandelen.

Dit kan en mag zo niet blijven. Het is nodig dat er aan het ministerie een onderwijskundige sector komt, gelijkwaardig aan de bestaande. Zij moet niet in de administratie opgaan: administratie en beleid hebben daarvoor te verschillende oriëntatiepunten. Neen, zij dient in de hiërarchische lijn een volwaardige tegenpool te vormen tegenover de thans aanwezige organisatie. Haar taak zal alles omvatten wat de staatstaak ten aanzien van de externe en interne educatieve structuur en functionering van het schoolwezen betreft. Haar opzet moet niet die naar onderwijsniveaus zijn, zij dient het schoolwezen als een geheel te overzien. Het thans bestaande isolement van het wetenschappelijk onderwijs moet daarbij worden doorbroken.

Het ministerie zal de medewerking moeten hebben van een krans van advies- en uitvoeringsinstanties. Er zijn thans reeds het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Planbureau. Er is de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs en het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling. De functionele deconcentratie zou zich moeten voortzetten door de oprichting van een leerplaninstituut en een onderwijs-technologisch ontwikkelingscentrum.

In dit verband dienen enkele opmerkingen te worden ingevoegd over de mogelijke oprichting van een Nationale Onderwijsraad. Ik heb in zulk een onderwijsraad vroeger geloofd en medege-

werkt aan de voorbereiding ervan. Thans zal men mij niet aanstonds onder de voorstanders aantreffen. Zulk een raad dreigt een samenbundeling te worden van de organisaties, die er in de onderwijswereld bestaan. Een dergelijk representatieproces blijkt de mensen in het veld onbevredigd te laten: zij willen vandaag rechtstreeks bij de zaken betrokken worden. Daar komt bij dat op het ogenblik in de leidende laag van het onderwijs allerminst een vernieuwingsdrift valt te ontdekken, die noodzakelijk moet worden gebundeld. De kans is groot dat de activiteit van zo'n lichaam in de verscheidenheid van de belangen en inzichten zal vastlopen en dat wij nog verder van huis zullen komen dan we thans reeds zijn. Op 't ogenblik zou de oprichting van een nationale raad daarom voorbarig zijn. Over enkele jaren verandert mogelijk het perspectief. Dan ontdekken wij misschien ook meer bevredigende organisatie-mogelijkheden.

Maar dit nu daargelaten. In mijn gedachten-gang zijn bepaalde studie- en beleidsfuncties en uitvoerende taken aan de orde, die de overheid naar huidig besef zelf in het ministerie of daaraan verbonden instituten heeft te behartigen. Raden als de genoemde zullen daarbij een adviserende taak kunnen hebben. Een voorbeeld. Onlangs verscheen het nog nader te noemen Rapport *Opstaan tegen het zittenblijven*. Het is een advies van de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs aan de Staatssecretaris. Men zou zich met veel optimisme kunnen voorstellen dat een nationale raad dit rapport eveneens in enkele maanden zou hebben uitgebracht. Maar daarmee zou de vraag niet beantwoord zijn, die nu ook ten aanzien van het overwinnen van het zittenblijven geldt: wat doet de overheid nu met zo'n advies? Daar moeten op het ministerie medewerkers zijn, die het initiatief kunnen opvangen en beoordelen.

Er moet de competentie zijn voor het overleg met de auteurs, de inspectie, de besturen, de docenten en de ouders en het bereiken van het grote publiek. Er moeten deskundigen zijn, die binnen het ministerie de financiële en juridische consequenties kunnen gaan bespreken. In casu werd geadviseerd tot een geheel van maatregelen en voorzieningen (onderzoek, leerplanontwikke-

ling, onderwijsbegeleiding, wetsaanpassing, enz.), die in een bepaalde orde ter hand moeten worden genomen. Er moeten ten departemente onderwijskundigen zijn, die begrijpen wat er nog moet worden gedaan. Een organisatie voor deze zaken buiten het ministerie is niet ondenkbaar. Maar zolang het ministerie blijft zoals het is, zal zulk een organisatie een buitendienst zijn, afhankelijk van de administratief georiënteerde ambtenaren, die de macht hebben. En daarmee is het wezenlijk nodige niet bereikt.

In dit verband zij opgemerkt dat de algemene ervaring is dat adviserende en andere stimulerende instanties onvruchtbaar blijven, wanneer zij meer suggesties aandragen dan een ministerie kan opnemen en verwerken. Elke week komt er een commissie of instituut met een nieuw initiatief, waarvan de insider weet dat het tot niets zal leiden. Er moet op plannen een resonans kunnen komen en de realisatie van hetgeen tot het onderwijsbeleid behoort moet niet op departementaal onvermogen vastlopen.

Het is zonder meer duidelijk dat er bij de voorgestelde opbouw van het ministerie spanning zal ontstaan tussen de administratie en op de onderwijspolitiek gerichte deskundigheid. Dat ligt in het wezen der zaak. Er zijn gescheiden oriëntatiepunten en verantwoordelijkheden. Het zal de taak van de minister zijn om de divergerende gezichtspunten tot eenheid te brengen. Daarbij heeft de bewindsman, naar ik mij voorstel, de medewerking nodig van een klein maar intelligent bezet *planbureau* met mensen, die de planningstechnieken beheersen, waar de informatie van beide kanten wordt aangebracht. Het zal de taak van het planbureau zijn om in nauwe samenwerking met de onderwijskundigen projecten in concrete cijfers om te zetten, zodat er een welomschreven doelwit van het beleid ontstaat. Het zal dit doen voor de korte termijn (1 jaar), de middellange termijn (3-5) en de lange termijn (meer dan 5 jaar). Het planbureau zal deze exact, vaak ook kwantitatief, omschreven beleidsdoeleinden confronteren met de gegevens, welke de administratie omtrent de bestaande situatie en haar vermoedelijke ontwikkeling overeenkomstig de behoeften van het bureau zal aan-

dragen. De uitkomst moet een beleidsvoorstel zijn, dat de minister voor zijn rekening neemt. Reeds in 1963 – dus ruim vóór de hedendaagse openbaarheidsstrevingen – heb ik ervoor gepleit dat het ontwikkelingsplan van het Nederlandse onderwijs zal worden gepubliceerd. ‘Waarom zouden wij wel een economisch plan maken en een omvattend project voor onze onderwijsinspanning missen?’\*

In het planbureau of onafhankelijk ervan zal een afzonderlijke werkeenheid voor de nacalculatie en evaluatie bestaan, zodat jaarlijks kan worden nagegaan in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd.

## 5. Bestuur en bestuurden

Het oude vraagstuk van staat en school vraagt in het kader van dit voorstel om nieuwe overweging.

Mijn uitgangspunt daarbij is de onomkeerbaarheid der geschiedenis. Er is een tijd geweest, waarin het schoolonderwijs zich, afgezien van maatregelen voor de armen, bevond in de sfeer van de particuliere voorzieningen. De onderwijzer was de ambachtsman, die zijn docerende functie ten dienste van de gezinnen tegen het hem toekomend loon pleegde te vervullen.

In de 19e eeuw is de school van ambacht tot instituut geworden. Zij kreeg een bestaan onafhankelijk van de docenten, die in haar dienst traden. Tegelijkertijd is de staat zich met de school gaan bemoeien. Hij is eisen aan haar werk gaan stellen. Hij is haar daarna gaan financieren. Thans draagt de overheid de kosten volledig. Het heeft geleid tot méér regelen, de eerdergenoemde subsidievoorwaarden.

Dit kan worden geïnterpreteerd als een proces van rationalisatie en normalisatie van het onderwijsbedrijf. Volgens nieuwere inzichten heeft de school daarbij nog te veel van haar ambachtelijk karakter behouden en is zij onvoldoende met de technologische ontwikkeling meegegaan. Vergelijken met de situatie in het begin der eeuw hield dit proces evenwel een modernisering in, verge-

\* N.R.C., 25 okt. 1963.

lijkbaar met de ontwikkelingen, die zich elders in de samenleving voltrokken. Het is voor het verloop van het geschiedverhaal van belang om vast te stellen dat deze rationalisatie en normalisatie zich manifesteerden in een maatschappij, die een relatief statische signatuur vertoonde. Bovendien droeg de overheidsbemoeiing een karakter, dat men naar hedendaags jargon met paternalistisch zou kunnen betitelen in zoverre zij voor de toekenning der financiën verstrekkende waarborgen eiste.

In de laatste tijd komen daartegen reacties. In Engeland openbaart zich tegenwoordig een liberalistisch verzet, dat beoogt de staat van het onderwijsterrein te doen terugtreden. Hij zou niet meer moeten doen dan de ouders materieel in staat stellen op dit gebied hun eigen keuze tot gelding te brengen en de belangen van hun kinderen te behartigen.\*

In ons land pleegt heden ten dage een, anarchistische, stroming haar afkeer van staatsinmenging luidruchtig te demonstreren. Zij draagt een utopisch karakter. Op zichzelf is de utopie een onmisbare stuwkracht tot vernieuwing. Het gevaar is dat zij demagogisch wordt misbruikt. Dat is het geval wanneer zij wordt gehanteerd als ware zij een reëel en aanstonds doorvoerbaar alternatief voor het bestaande. Zij loopt dan de realistische hervorming voor de voeten en staat een weldoordachte reconstructie in de weg. Onderwijs is sociaal, cultureel en economisch te belangrijk dan dat wij het aan het avontuur zouden kunnen overlaten. Wie idealen koestert ten aanzien van de vermenselijking van de maatschappij, van toenemende gerechtigheid op het stuk van de participatie aan de cultuur en wie de welvaart wenst, die voorwaarde voor deze zaken is, zal aan de staat niet kunnen voorbijgaan.

Voor onze toekomstvisie is het nodig te erkennen dat de geschiedenis alleen maar vooruit gaat. Als ze op haar schreden *schijnt* terug te keren is dit, zoals bij een spiraal, op een ontwikkelingsniveau, dat wij als bewuster en meer gedifferentieerd ervaren in vergelijking tot de periode, die

voorafging.

In ons geval betekent dit dat het bestuur en beheer van het onderwijs niet zullen kunnen terugvallen in de particuliere fase maar zullen moeten worden verbeterd aan de hand van de inzichten, die de onderwijskunde, de psychologie en de sociologie aangedragen hebben. Daarbij moeten wij ons realiseren dat het onderwijs vandaag bestemd is voor een maatschappij, die gekenmerkt wordt door haar dynamische ontwikkeling, en dat zich een snel om zich heen grijpende tendentie openbaart, die het bestuur van bovenaf wenst te reorganiseren tot een bestuur, waarin de belanghebbenden meer medezeggenschap hebben dan tot dusver het geval is.

M. A. J. M. Matthijssen heeft in zijn artikel *Onderwijsdoelstellingen en onderwijsstructuren* een belangrijke bijdrage geleverd tot het denken over de educatieve en administratieve structuren van het onderwijs\*. Zijn artikel betreft het universitaire onderwijs maar de schrijver suggereert terecht, dat zijn inzichten ook voor het overige onderwijs van betekenis zijn. Matthijssen onderscheidt twee 'denkmodellen'. Het *professie-model* lijkt mij toepasselijk op de bestaande organisatie van het secundair en tertiair onderwijs. Haar functie is het opleiden voor hooggekwalificeerde professies ten behoeve van de maatschappij, die gestratificeerd is volgens 'deskundigheid'. Deze opleiding moet voldoen aan standardeisen, zij is kennis- en taakgericht. Er is dus een geleiding in achtereenvolgende opleidingsfazen met standaardprogramma's. Er wordt door docenten geïnstrueerd. Tijdens dit proces voltrekt zich een selectie, waarvoor de docenten verantwoordelijkheid nemen. De opleiding leidt tot genormaliseerde diploma's. Het schoolwezen dient hierdoor de maatschappelijke differentiatie. In de school geldt het hiërarchisch principe. Er is geen medezeggenschap der leerlingen. Het *zelfbeschikkingsmodel* ziet het doel der school in het ontwikkelen van individuele bekwaamheden en interessen ten behoeve van een egalitaire en multifunctionele maatschappij. Er zijn geen standardeisen, het onderwijs is gericht op

\* E. G. West, *Education and the State*, London 1965.

\* *Mensen Maatschappij*, sept./okt. 1969, blz. 400 en vlg.

creativiteit en inventiviteit. De programma's zijn flexibel. Ze worden in overleg tussen docenten en leerlingen vastgesteld. In plaats van standaardprogramma's komen interdisciplinaire projecten, waarin leerlingen groepsgewijs werkzaam zijn onder begeleiding van docenten. De leerlingen selecteren zichzelf aan de hand van standaardtests. Het resultaat wordt vastgelegd in *credits*. De maatschappij heeft hieraan voor de toewijzing van functies minder houvast. Er is een sfeer van gelijkheid binnen het docentencorps. Er is medezeggenschap van de leerlingen.

Bij een dergelijke overgang van het vaste-sporren-tijdperk naar het onderwijskundig automobilisme – om nu eens een verkeerstechnische analogie te noemen – zal het legalisme van vandaag voor soepele ordeningen, die bij een pluriform onderwijsgedrag behoren, moeten plaats maken. Vaste normen, van bovenaf bepaald, zullen zoveel mogelijk vervangen moeten worden door voorzieningen, die in overleg met de belanghebbenden worden vastgelegd. Het onderwijsbeheer zal zich van een bestuur *over* de bestuurden tot een bestuur *met* de bestuurden moeten ontwikkelen. Daarin past geen gedetailleerd wettelijk systeem, doch slechts een raamwet, waarbinnen een ruime bewegingsvrijheid open blijft. Binnen de aldus geschapen ruimte zal de overheidspolitiek gestalte moeten krijgen. Het zal een politiek zijn die zó realistisch is dat zij begrijpt dat zij geen maatregelen kan doorvoeren, waarvoor de instemming bij de betrokkenen ontbreekt. Onderwijsmensen zijn geen marionetten, die bewegen als men aan de touwtjes trekt. Maar diezelfde politiek zal niet schromen om door middel van voorlichting en overtuiging de vernieuwing van het schoolwezen te bevorderen, die in de parlementair goedgekeurde onderwijspolitiek is voorzien. Een activiteit, die niet van machtsvertoon maar van een geest van dienstbetoon is doortrokken, behoeft zich niet telkens angstvallig af te vragen wáár de grenzen van de overheidstaak liggen. Zij kan zo ver gaan als in de relatie tot bestuurders, ouders, docenten en leerlingen aanvaardbaar blijkt. Als de overheid deskundig voorwaarts trekt, zullen er altijd dissidenten zijn. De vrijheid om achter te blijven of andere wegen

in te slaan zij hun gegund. Er is geen reden om de progressie af te dwingen; het heeft geen zin mensen te willen brengen, waar zij ook na degelijke voorlichting niet wensen te zijn.

Ik ben voor een open systeem. Het is het enige dat bij het driftig voortgaan van de tijd vlot kan reageren op de veranderingen der behoeften en de wijziging der inzichten. Het heeft de souplesse die nodig is om aan het initiatief van onderop ruimte te bieden. Eigenlijk gaat het bij dit alles om een rechttrekken van de verhoudingen, die door de neurose van de schoolstrijd scheef zijn gegroeid, want vele van de regelen, die geofferd kunnen worden, zijn ontsproten aan het wantrouwen, dat eertijds tussen toenmalig 'rechts' en 'links' heeft bestaan. Vandaag ligt de problematiek anders. Nu gaat het om voortgang of verstarring, om recht doen aan de initiatieven vanuit het volk of machtssoefening van bovenaf. Het wordt tijd, dat wij ons realiseren dat onze onderwijswetboeken en reglementenbundels dikker zijn dan enige andere in Europa en dat de bewegelijkste onderwijssystemen de beperktste statuten hebben.

Het onderwerp experimentenwet-onderwijs maakt schoolvormen mogelijk, die buiten de kaders van de bestaande onderwijswetten vallen, en vervangt voor de experimenteerscholen de wettelijke regels door regels ad hoc, die de minister vaststelt. 'Onder de regelen en voorwaarden zijn in elk geval aanwijzingen begrepen betreffende een geregelde rapportage over de gang van het experiment en betreffende de onderwijskundige begeleiding'. (art. 4, 2e lid). Als heel het onderwijs op deze wijze gaat experimenteren, zijn wij in de buurt van de zo juist bepleite beweeglijkheid. Maar reeds aanstonds is het evident dat zodra de minister op deze wijze in vernieuwingspogingen betrokken raakt, het nodig is dat hij een staf heeft, die de kennis en de ervaring opbrengt, welke voor de zinvolle vervulling van deze nieuwe taak vereist zijn. De traditionele ambtenaar functioneert hiervoor onvoldoende. Deels omdat zijn opleiding daartoe niet strekt. Deels omdat hij in het systeem er de vrijheid van handelen voor mist. Want als één ding in een open overleg misstaat, is het de vlucht in de ver-

wijzing naar hoger machten en het beroep op geheimhouding. Het is een van de waardevolle tendenties in het hedendaags levensbesef dat men tracht door de structuren heen de mensen te ontdekken. Ieder beseft dat het niet de minister is, die alles weet, alles overdenkt, alles doet. Men gaat zich realiseren dat de staat belichaamd is in de mensen en men wenst die mensen met hun positieve en negatieve eigenschappen te leren kennen. Men wenst te weten wie voor wat verantwoordelijk is. Misschien moet de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement in haar huidige vorm worden gehandhaafd. Zij heeft echter onmiskenbare nadelen naar de zijde der burgerij. De fictie van de alleenbeslissende minister functioneert vaak als een scherm, waarachter ambtelijk handelen schuil gaat. Maar in elk geval nemen vandaag de bestuurders in hun rechtstreeks contact met de overheid geen genoegen meer met een voorstelling van de werkelijkheid, die zij niet langer als reëel kunnen aanvaarden. Zij verlangen openbaarheid, die hun de machten in hun ware gestalte onthult.

Ik zal het bovenstaande thans nader toelichten en maak daarbij gewag van een vermijdbaar misverstand\*.

In de *Schets van het Nederlandse Schoolwezen* wordt het hoofdstuk, getiteld 'Zelfstandige kracht en centrale macht' na een beschouwing over de wettische benadering van het onderwijs met de volgende woorden besloten: 'Wij zouden ons kunnen veranderen en wat minder aan de wet en wat meer aan het menselijk leven hechten. Wij zouden kunnen gaan inzien dat mensvorming van hogere waarde is dan iets dat wij met stellige bepalingen, kwantificerend, kunnen regelen en dat de vrijheid weliswaar de mogelijkheid van aberraties insluit doch ruimte laat voor het leven in zijn voortdurende ontwikkeling, terwijl dwang niet anders dan het uiterlijk gedrag vermag te bestieren en daarbij de groeimogelijkheden afsnijdt. Het onderwijs staat voor de taak van het vormen van mensen voor een snel veranderende

\* Zulks mede in antwoord aan de heer T. Elias, de bekwame onderwijsjournalist.

samenleving. Laat de overheid toch niet menen dat zij bij uitstek weet hoe het gebeuren moet! Waarom zouden de minister van onderwijs en zijn adviseurs op dit stuk competenten zijn dan de miljoenen ouders, de honderdduizenden schoolbestuurders, de tienduizenden leerkrachten? Laten wij begrijpen dat de wet machtig is maar niet alles kan. Misschien kunnen wij van de Engelse benaderingswijze leren. Ze kiest voor een middenweg en daarop heeft onze bedachtzame natie zich in de regel wél bevonden\*.

Is de bedoeling van de boven gesuggereerde structuurhervorming van het ministerie in strijd met de thans geentileerde op geleide vrijheid gerichte gedachtengang? Allerminst. Het Engelse voorbeeld leert anders. Er is in Engeland op het ogenblik een duidelijke onderwijspolitiek. Maar zij berust niet op een menigte wettelijke regelingen doch op een *balance of power*, waarbij tegenover de bevoegdheden van de minister het gezag van de regionale autoriteiten wordt afgewogen. Er is een orde, die vrijheid laat, waar zulks mogelijk is en de verantwoordelijkheid plaatst, waar zij het best gedragen kan worden\*.

Laat mij een voorbeeld geven van de administratie als wetgeefster enerzijds en een onderwijskundig geïnspireerd onderwijsbeleid ter andere zijde. Ik ontleen het aan het rapport *Opstaan tegen het zittenblijven* van de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs, geschreven door drs. K. Doornbos (Den Haag 1969). Het rapport toont aan dat de Lageronderwijswet 1920 het leerstofjaarklassensysteem voorschrijft, waaraan het zittenblijven inherent is.

Bij het formuleren van die wet – de formuleringen stammen merendeels uit de vorige eeuw – stond de wetgever een heel bepaald schoolmodel voor ogen: de eigentijdse klassikale school. Een zesklassige school, waarin, over zes leerjaren verdeeld, overwegend klassikaal onderwijs wordt gegeven aan leerlinggroepen, bestaande uit leef-

\* 2e druk. Groningen, 1964, blz. 67.

\* Ik kan nu niet ingaan op de vraagstukken van het regionale en lokale onderwijsbestuur. Ze verdienen dezelfde aandacht als hier aan de centrale macht wordt geschonken.

tijdgenoten (en oudere zittenblijvers). In ieder leerjaar wordt een tevoren in het leerplan vastgelegde hoeveelheid leerstof onderwezen.

De wetgever spreekt van zes achtereenvolgende leerjaren, en duidt daarmee op een bepaald verband tussen deze scholingsperiodes. De leerjaren moeten in een bepaalde volgorde worden doorlopen. Dit vindt zijn oorzaak in de omstandigheid, dat de leerstof van verscheidene 'schoolvakken' een zodanige structuur vertoont, dat een willekeurige verdeling over de leerjaren niet mogelijk is. Een leerling moet het ene tot op zekere hoogte beheersen om het andere te kunnen leren. Heel duidelijk is dit bijv. bij een vak als rekenen. Deze orde in de leerstofopbouw, die concreet gestalte krijgt in een leergang, oefent grote invloed uit op de verdeling van de leerstof over de leerjaren. En juist deze koppeling van bepaalde leerjaren heeft tot gevolg, dat men afwijzend staat tegen het laten overgaan naar een volgend leerjaar van kinderen, die de leerstof van het voorafgaande leerjaar nog niet voldoende beheersen om het onderwijs in dat volgende leerjaar goed te kunnen volgen. De administratie heeft hier, naar de haar eigen mentaliteit een goed geordelde ordelijkheid in gezien, waarvan alleen in bijzondere gevallen mag worden afgeweken. Zij is nooit op het idee gekomen om ermede te breken.

Het rapport *Opstaan tegen het zittenblijven* pleit daarentegen voor ontkoppeling van cursusduur en leerstofpakket, met name ten aanzien van de 'beslissende schoolvakken'. Hierdoor ontstaat de gelegenheid tot daadwerkelijke erkenning van het eigene van elk der kinderen. Hun 'verschillen' in belangstelling, begaafdheid, werkt tempo, werkhouding, taalbeheersing e.d. worden geaccepteerd en gekozen als grondslag bij de vormgeving van het onderwijs. Uniformiteit van onderwijsprogramma en didactische aanpak dienen te worden vermeden.

Alles komt aan op het scheppen van de voorwaarden, waaronder een naar prestatie-eisen gedifferentieerde onderwijspraktijk met afdoende waarborgen voor kwaliteit en doelmatigheid kan worden ontwikkeld.

Uiteindelijk gaat het – juist ook bij het uit-

bannen van het vraagstuk van het zittenblijven – om het bewerkstelligen van gelijkwaardigheid van kansen op passende ontwikkelingsgelegenheid. Gelijke kansen op schoolsucces, niet alleen voor kinderen uit verschillende sociale milieus, doch in principe betrokken op iedere persoonlijkheidsvariabele.

Tot zover mijn voorbeeld.

Het is een ongerechtvaardigde veronderstelling, dat meer deskundigheid aan de top tot groter dwang zal leiden. Het tegendeel is het geval. De deskundige zal kunnen vrijlaten. Hij vermag de waarde en de onwaarde van de voorschriften te beoordelen, waarin ook ons algemeen voortgezet onderwijs gevangen zit. Veel van die voorschriften is er uitsluitend om de gestie der scholen te kunnen controleren. Als men naar de waarde van de subsidievoorwaarden als waarborgen voor de onderwijskundige kwaliteit vraagt, kan slechts een spotlach het antwoord geven. In *Paedagogische Studiën*, 47ste jaargang (1969), bl. 558 en vlg., schreef D. van den Brink een artikel onder de veelzeggende titel *De uren tabel als rem op de vernieuwing van het voortgezet onderwijs*. Hij toont aan hoezeer de salarisberekening per lesuur het beeld van het schoolleven verstart. Zij staat aan modificaties binnen het schooljaar in de weg; zij conflicteert met de behoefte aan een schoolleven, waaraan leraren hun bijdrage leveren ongeacht de uren, die hun zijn toebedeeld; zij rekent onvoldoende met nieuwe leertechnieken, waarbij de leraar niet meer lesgever maar begeleider is. De schrijver citeert met instemming K. Posthumus: 'Niet het opstellen van nieuwe urentabellen is het eerste vraagstuk der schoolhervorming, maar het afschaffen van de uniforme lestabel'.

Als er een gevaar is te duchten dan ligt het in de bemoeienis, die thans onder het mom van de subsidievoorwaarden de school binnensluipt.

Vormen van toezicht als de boven aangeduide zullen moeten worden vervangen door coöperatie tussen bestuur en bestuurden. De administratie is, zoals gezegd, geen gesprekspartner voor de mensen uit het onderwijs. Ze heeft er de kennis en de mentaliteit niet voor. De ontmoeting kan slechts tot een wederzijds misverstaan en irritatie leiden.

Het verwijt der leraren, dat de Mammoetwet zonder voldoende overleg met hen wordt uitgevoerd, doet geen recht aan de talrijke conferenties, die vanwege het ministerie met deskundigen uit de onderwijswereld zijn gehouden. De inspectie heeft daarbij haar bemiddelende rol met verve gespeeld. Maar de aan de dag komende kregeligheid is wel begrijpelijk. Vooreerst omdat het representatiebeginsel niet meer werkt, zoals ik eerder constateerde. Maar bovendien: administratieve ambtenaren zijn mensen, die schakels zijn in het bureaucratische apparaat. Als men met ze spreekt zijn ze er niet *zelf* maar in hen krijgt het ministerie gestalte. Mijn eerste les op het ministerie van onderwijs is geweest: 'Een ambtenaar bestaat niet, er is alleen maar een minister'. Zo heeft de ambtelijke rol, als het belangrijk wordt, iets van middelaarschap tussen het onzienlijke en de werkelijkheid. Op het kritieke ogenblik klinkt de uitspraak: 'de minister meent . . .'. Het doet denken aan de geestelijke leidlieden, die op zich nemen om het zwijgen Gods in zelfgevonden uitspraken om te zetten. De relatie met de ambtelijke dienst berust volledig op het geloof dat de minister er is, en dat hij spreekt. Wat moeten docenten, die in de directe menselijke relatie plegen te leven, met een wereld, die haar basis in zulk een constructie vindt?

Daar komt dan nog bij dat zakelijke incompetentie van ambtenaren zich in formalisme pleegt te kleden. Het onvermogen om een aangelegenheid naar haar eigen waarde te beoordelen, doet hen vluchten in de uitleg van wetten en reglementen, die zich dan meer dan eens verzetten tegen wat mensen, die in de onderwijspraktijk staan, als een zinnige mogelijkheid beschouwen.

Welnu, ik hoop dat deze bezwaren kunnen worden vermeden door de introductie op het ministerie van onderwijskundigen, die de taal van de anderen verstaan en die zoveel weten, dat zij de betrekkelijkheid van hun inzicht inzien.

Het zal voor hen, die in de onderwijswereld iets tot stand willen brengen, een zegen zijn om te ervaren dat zij de moeizame strijd tegen administratieve bezwaren niet meer alléén zullen behoeven te voeren. Zij zullen op het ministerie niet uitsluitend functionarissen vinden op wier

bureaucratische (in de zin van Weber) denk-systeem zij iets moeten komen bevechten. Zij zullen van de noodzaak worden bevrijd om naast onderwijskundige ook nog amateur-jurist te zijn, die legalistische hinderpalen in ongelijke strijd vermag te overwinnen. Straks zullen zij op dat ministerie niet langer gezagsdragers *tegenover* zich vinden, maar gelijkdenkenden *naast* zich met wie zij hun plannen samen kunnen doordenken en ontwikkelen en die zij bij hun streven wellicht als medestanders kunnen begroeten.

Men zal kunnen tegenwerpen dat dit nieuwe onderdeel van het ministerie toch ook uit ambtenaren zal gaan bestaan. Inderdaad. Ze worden door alle gevaren ervan bedreigd, het meest, voor zover zij in de verzorging van lopende zaken en het voorbereiden van beslissingen worden betrokken, het minst voor zover zij met het vooruitdenken over de onderwijspolitiek bezig zullen zijn. Er zijn echter maatregelen mogelijk, die deze gevaren reduceren. Ik noem het voortdurend contact met het land en de aanraking met het buitenland. Als men er in slaagt deze medewerkers wetenschappelijk op peil te houden, is het risico van de blikvernauwung gering. De verticale hiërarchische organisatiestructuur, die in de administratie heerst, behoeft in het onderwijskundig onderdeel niet onverminderd te worden herhaald. Hier zullen horizontale vormen van samenwerking gelden, waarin de persoonlijke bekwaamheid belangrijker zal zijn dan de rang. Wellicht is er bovendien een bewust doorstromingsbeleid te ontwerpen. Het wetenschappelijk onderwijs in de onderwijskunde zal mensen met ervaring goed kunnen gebruiken, zodat ze niet op hun departementale zetel behoeven vast te roesten.

## 6. *Bezinning urgent*

Er zijn mensen, die bepleiten dat het onderwijs buiten de politiek zal blijven. Wat het nationale onderwijsbeleid aangaat is dit een onrealistisch verlangen. Het schoolwezen is op weg om het belangrijkste politieke strijdpunt te worden. Zijn enorm stijgende kosten zullen tegen andere maatschappelijke belangen moeten worden afgewogen. Zijn krachtige verbreiding vormt een

bedreiging van de bestaande maatschappij-opbouw. Monopolies van kennis en begrip worden erdoor gebroken. De kritische geest, die thans de onderwijswereld begint te doortrekken, kan tot aantasting van het bestaande waardesysteem leiden. Gezag zonder hecht zedelijk fundament wordt erdoor aan het wankelen gebracht.

Dit alles is geen reden tot vrees. Integendeel. Men make zich echter geen illusies. Staat en school komen andermaal in een spanningsverhouding te staan, waarbij de wederzijdse aanspraken moeten worden bepaald. In en om het onderwijsbeleid gaat zich een nieuwe machtsstrijd voltrekken. Er zijn tal van schermutselingen, die thans verspreide incidenten lijken: conflicten over het bestuur der universiteiten, de toelating van studenten tot bepaalde faculteiten, de achterstand in de scholenbouw, de toewijzing van middelen voor de uitvoering van de Mammoetwet, de gebrekkige onderwijzersopleiding, de verwaarlozing van het kleuteronderwijs, de schamele bedeling der innovatie-instanties, gepaard met ergernissen over het achterwege blijven van voorzieningen, die voor de modernisering van het schoolwezen zijn vereist (o.a. audiovisuele hulpmiddelen). Het parlementaire democratische systeem kent de middelen om strijdpunten, als hier opgetast liggen, te vereffenen. Maar tot die middelen behoort niet: te doen alsof onderwijspolitiek niet bestaat en er alleen maar incidentele vraagpunten zijn op te lossen.

In Engeland is men op dit punt verder. Daar is er een minister, die voor een onderwijspolitiek kiest, daarmee voor het voetlicht komt, haar met weloverwogen argumenten jegens de kritiek verdedigt en aan het oordeel van het parlement en de publieke opinie onderwerpt. De Labour-regering voert een politiek ten gunste van de *comprehensive schools*. Ze doet dit openlijk en met veel overtuiging. Er is op dit beleid veel kritiek. Er is hier kennelijk een strijd aan de gang tussen vernieuwing en behoud. Maar er is een politiek.

In Nederland krijgen wij ministers, die nog nooit van enige overtuiging op het terrein van hun werkzaamheid hebben blijk gegeven en het ook tijdens hun ambtsperiode niet verder bren-

gen dan het redderen van de onderwerpen, die hun door de externe noodzakelijkheden worden aangedragen. Laat ons voortaan openlijk van onderwijspolitiek spreken en aandachtig en kritisch nagaan welke vulling de politici eraan geven.

Het gevaar dreigt dat er het volgend jaar weer een nieuwe minister uit een ondoorzichtig politiek steekspel naar voren zal komen. Er is een minimale kans dat de toekomstige bewindsman over het onderwerp van dit artikel wel eens heeft nagedacht. Men denkt in ons land niet over de hier behandelde materie.

Het gangbare systeem van ministerskeuze wordt door sommige politici verdedigd. Zij betogen dat de minister op het terrein van zijn werk geen deskundige behoeft te zijn. Daarvoor heeft hij zijn ambtenaren. De minister is, naar dit inzicht, de politieke figuur, die het parlementair bedrijf kent en zich daarin weet te bewegen. Maar in deze redenering is de politicus tot de technicus van het Binnenhof verworden, terwijl het begrip behoort te duiden op iemand, die een politiek heeft. In casu een onderwijspolitiek. Daarvoor zal hij de kennis en het inzicht moeten meebrengen. Het is een misverstand te menen dat men hiervoor zo maar een hoogleraar kan nemen. Het wetenschappelijk onderwijs interesseert zich maar matig voor het schoolwezen als geheel. Zo is er een maximale kans dat er straks iemand op het ministerie komt, die het bedrijf op de oude voet voortzet. Het is voor een nieuw optredende minister nauwelijks mogelijk het politieke strijdperk binnen te treden met een reeds aanwezige generale staf, die hem om zijn reorganisatieplannen – indien hij ze al mocht hebben – verwenst. Want men ontveinze zich niet dat een hervorming van het ministerie een belangenstrijd zal ontketenen. Het ambtenaren-corps vormt in Nederland een macht, waarbij vergeleken die van het parlement in het niet verzinkt. Zit de minister eenmaal een tijdlang in zijn stoel dan geldt voor hem: doorzwemmen of verzuipen. Hij komt niet verder dan hier en daar een noodverband. Er moet thans een en ander gebeuren.

Ziet hier een voorstel.  
De inspectie van het onderwijs heeft in de per-



soon van de inspecteur-generaal en enkele inspecteurs een toenemende invloed in de gestie van het ministerie verworven. Het is met Mr. Ir. M. Goote begonnen. Zonder hem was er misschien geen Mammoetwet geweest. Het proces is daarna voortgegaan. Deze lijn moet worden doorgetrokken. De inspectie moet de onderwijskundige sector van het ministerie gaan vormen. Zij dient van buitendienst binnendienst te worden, ook al zijn de meesten van de 5 à 600 medewerkers, deels (hoofd)inspecteurs, deels ambtenaren, over het land verspreid. De reorganisatie zal een herverkaveling van het werk en de werkers binnen het ministerie teweeg moeten brengen. Het corps zal in verband met de nieuwe taken met enkele tientallen medewerkers: onderwijskundigen, psychologen en sociologen moeten worden uitgebreid. Van de afdeling Onderzoek en Planning, die thans te weinig in het beleid is geïntegreerd, zullen de 'onderzoekers' naar dit onderdeel kunnen overgaan en de 'planners' naar het eerdergenoemde planbureau.

De naam 'inspectie' wordt veranderd. Het inspecteren past in een verouderd systeem van denken. Men zou van 'onderwijskundige sector' kunnen spreken en daarbij passende titulaturen kunnen bedenken. Maar het is de lezer duidelijk dat de buitenstaander zich in zijn fantasie moet beperken en dat de reconstructie in bijzonderheden beter van binnenuit dan van buitenaf kan worden bekeken.

Bij dit voorstel wordt niet van de veronderstelling uitgegaan dat de inspectie vandaag ideaal is samengesteld. Het plan heeft voor mij evenwel de bekoring van de realistische aansluiting bij het bestaande en de mogelijkheid van verbetering uit eigen kracht nu immers het hoofd van de onderwijskundige sector straks zijn eigen medewerkers zal kunnen kiezen en daarbij andere, straks ook zwaardere, eisen zal kunnen gaan stellen dan voorheen.

De tegenstelling tussen het centrum en de periferie zal aanzienlijk verminderen. Geen onderwijsman, die op een afstand van Den Haag leeft, zal zich knorrig jegens het regeringscentrum kunnen wenden want het ministerie manifesteert zich in zijn omgeving. Er kan voor een uitwissel-

ling van de medewerkers tussen het ministerie en de provincie en omgekeerd worden gezorgd, zoals het ministerie van defensie dit met officieren doet. Een aantal medewerkers zal de competentie hebben om op vergaderingen van besturen, docenten, onderzoekers en ouders te gaan spreken. Zij zullen er om hun deskundigheid welkom zijn en de discussie met het land gaande houden. Internationaal kunnen wij dan ook beter voor de dag komen dan thans bij onderwijsbesprekingen veelal het geval is.

Ik stel mij voor dat deze eerste, aanstonds doorvoerbare, hervorming een aanloop zal zijn tot een tweede: de regionale deconcentratie van het ministerie. Op de duur zal blijken dat de groei van de centrale in Den Haag zijn optimum bereikt. Haar omvang gaat aan de adequate behandeling van de zaken, die tot haar komen, in de weg staan.

Regionale deconcentratie zal voor tal van administratieve taken de aangewezen oplossing zijn. De periode, waarin mechanisering en automatisering tot centralisatie dwongen, is alweer voorbij. Kleine rekenautomaten en *terminals*, aangesloten op centrale computers, zijn voldoende verkrijgbaar; de programma's kunnen centraal worden gemaakt. De personeelsvoorziening zal evenzeer tot spreiding over het land nopen: Den Haag en omgeving leveren onvoldoende krachten op. De ontwikkeling van delen des lands, die aan stimulatie behoefte hebben, zal erdoor worden bevorderd. Maar zodra de distributieve onderwijspolitiek bewust overgaat in een constructieve, waarbij getracht wordt om in samenwerking met de betrokkenen een weldoordachte strategie door te voeren en in het veld bepaalde projecten te realiseren, zal ook de educatieve sector van het ministerie in de regio aanwezig moeten zijn. Naarmate het genormaliseerde schoolwezen plaats maakt voor differentiatie overeenkomstig de behoeften van scholen of scholenverbanden, is het zaak dat zij present is. In de eerste fase zijn daar reeds de voormalige inspecteurs. Straks zullen er vier administratief-educatieve regionale centra komen, waar de 'inspectie' van alle schoolsoorten met andere onderwijskundigen, sociaal-geografen (voor de

regionale planning), enz. een onderkomen vinden. Op zichzelf ware dit tevens een belangrijke stimulans voor *teamwerk* tussen deze krachten\*. De centra zullen met speciale telefoonlijnen en telexverbindingen met het ministerie verbonden zijn, zodat een voortdurende raadpleging mogelijk is en de eenheid van het beleid in hoofdlijnen bewaard kan blijven.

De eerste fase van de hervorming zou juist op tijd kunnen komen en zulks niet alleen vanuit de komende kabinetsformatie bezien. Er begint zich in ons land van onderop een duidelijke verandering van het mentale klimaat door te zetten, die brede lagen der bevolking zal kunnen beïnvloeden. Het zou wel eens kunnen zijn dat de bestuurden en gesubsidiëerden de rol van gehoorzame ontvangers in de naaste toekomst wat minder braaf zullen spelen dan thans het geval is. Het zou kunnen gebeuren dat zij de beschikkingen van de macht, die boven hen gesteld is, niet langer als vanzelfsprekend zullen aanvaarden en verantwoording zullen vragen over de zaken, die zich thans in het verborgene van het apparaat voltrekken. Misschien zullen zij tegenover de macht van boven een macht van beneden gaan stellen. Dan zal het goed zijn wanneer de afstand tussen boven en beneden reeds overbrugd is door een levend contact tussen het ministerie en het volk, een contact dat zich tot de uithoeken van het land uitstrekt.

Ten dienste van lezers, die mijn voorstel te radicaal achten en nog onvoldoende overwogen, draag ik alternatieven voor. Het eerste alternatief is de instelling van een staatscommissie (niet een ministeriële commissie), die het gehele veld van relaties moet bestuderen.

Het tweede alternatief gaat ervan uit dat het onderwerp, dat hier werd behandeld, niet een specifiek Nederlands vraagstuk is. De maatschappelijke processen, die boven werden aangeduid, doen zich in Europa allerwegen voor en

\* De innovatie moest in dit artikel, evenals het regionale en lokale onderwijsbestuur buiten beschouwing blijven. Als de regionale innovatie-instanties parallel worden georganiseerd, komt er gunstige structuur.

de organisatieproblemen, die er voor het onderwijs uit voortvloeien, zijn bepaald niet tot ons land beperkt. Zij moeten en kunnen internationaal worden aangepakt. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling te Parijs heeft zich tot een belangrijk centrum voor de bestudering van problemen van onderwijsorganisatie ontwikkeld. Zij draagt wellicht nog al te zeer het stempel van haar economische oorsprong. Maar op het stuk van de vergelijkende opvoedkunde en het onderwijskundig onderzoek heeft zij getoond de beperkingen, die daaruit zouden kunnen voortvloeien, te kunnen overwinnen.

Laat Nederland de aandacht van dit lichaam en/of het daaraan verbonden instituut voor onderwijsresearch vragen voor dit problemencomplex. De *management of education* zal, mits op de juiste wijze geïntroduceerd, bij dit forum stellig belangstelling vinden.

Bij beide alternatieven gaat het dus om nader overleg. Maar dit overleg moet gericht zijn op de daad. Dus in geen geval een staatscommissie met een zo brede opdracht, dat ze 7 jaar studeert, zoals de Inenschakelingscommissie (1903-1910). Dat is genoeg voor twee ministeriële inactiviteitsperiodes. En geen stappen bij de O.E.S.O. als ze dienen om er de problematiek van eigen huis aan op te hangen.

Overigens: men kan op meerdere fronten tegelijk beginnen. Als er maar actie komt.

Het gebrek aan visie ligt als een dikke mist over onze onderwijswereld. Alle vaart dreigt erin vast te lopen. Wie deze impotentie signaleert, is daarom nog geen pessimist. Men zie hem als degene, die waarschuwt en oproept. Dat sluit in dat hij hoop heeft om gehoord te worden. Als het dan niet is op de centrale plaatsen van het onderwijsbeleid, dan toch bij de velen, die de frustratie van de bestaande situatie aan den lijve ondervinden, en door de jeugd, die toont de samenleving, waarin zij straks binnentreedt, niet als definitief te kunnen beschouwen en zich verantwoordelijk toont voor de structuur van de maatschappij van morgen.