

Het Engelse Lager Onderwijs en de Wet van 1870

J. H. G. I. GIESBERS

Dit artikel beschrijft het ontstaan van de Engelse Volksschool als gevolg van de Lager Onderwijs Wet van 1870. Nadat de chaotische diversiteit van scholen in de eerste dertig jaar van de negentiende eeuw is nagegaan, behandelt een tweede paragraaf de toenemende invloed van de staat op het onderwijs in de periode 1833-1870. Het laatste deel geeft de belangrijkste punten uit de Wet van Minister Forster en laat zien hoe het Engelse Lager Onderwijs zich ontwikkelde tussen 1870 en 1902, het jaar dat het parlement de nieuwe onderwijswet van premier Balfour goedkeurde.

Inleiding

Niemand, de meest hardnekkige Anglofiel niet uitgezonderd, kan beweren dat Engeland in de negentiende eeuw een spectaculaire rol gespeeld heeft in de geschiedenis van opvoeding en onderwijs. In het koor der Europese educatieve hervormers klonk met name op het gebied van het lager onderwijs de Engelse stem maar heel bescheiden mee, iets wat men nauwelijks zou verwachten van een land dat juist in deze eeuw op het toppunt van zijn wereldmacht stond. Ofschoon Nederland in 1806, Pruisen in 1819, Frankrijk in 1833, de meeste Zwitserse kantons eveneens in het derde decennium en Oostenrijk en Italië rond 1869 volksonderwijs en vaak ook leerplicht hadden ingevoerd, heeft het in Engeland tot 1870 geduurd voordat elk kind een plaats kon vinden in een nationaal lager onderwijssysteem. Dit jaar herdenken wij het feit dat een eeuw geleden William Forster, die in Gladstones liberaal kabinet de functie bekleedde van wat wij

Minister van Onderwijs en Wetenschappen zouden noemen, er in slaagde zijn Elementary Education Bill na een verbitterd parlementair gevecht van vijf maanden tot de eer van Act te verheffen.

De Wet van 1870 is een hoogtepunt in de Engelse educatieve geschiedenis, die, wat het negentiende eeuwse lager onderwijs betreft te verdelen is in drie perioden: 1800-1833; 1833-1870; 1870-1902. Dit artikel zal trachten een beschrijving te geven van de historische ontwikkeling die geleid heeft tot het ontstaan van de Engelse volksschool in 1870, 'the cardinal date in which the English State assumed responsibility for educating its children.'¹

1800-1833: Particulier initiatief en liefdadigheid

De onderwijsvoorzieningen in het Engeland van het begin der vorige eeuw waren hopeloos inadequaats; bovendien werd van het weinige dat er was door een onvoldoende aantal kinderen (1 op 30) gebruik gemaakt. Lager onderwijs was regionaal gezien zeer ongelijk verdeeld, het Zuid-Oosten stond er beter voor dan het Noorden en Westen, in de steden trof men meer scholen aan dan op het platteland. Er was geen centrale autoriteit die voor het onderwijs verantwoordelijk was; lagere scholen werden opgericht en in stand gehouden door de Kerken, charitatieve organisaties of geïnteresseerde particulieren. De staat hield zich ver van alle pedagogische bemoeiing om niet de schijn te wekken het zogenaamde 'voluntary system' dat zich baseerde op allerlei vormen van individueel initiatief te beconcurreren. Persoonlijke

vrijheid was dermate ver doorgevoerd dat pogingen tot het oprichten van politie, brandweer en geneeskundige inspectie met de grootste achterdocht werden gadeslagen. In deze maatschappij die gekenmerkt werd door een laissez-faire ideaal, overdreven angst voor staatsinvloed en een ieder-voor-zich-mentaliteit, zou een politicus die geijverd had voor leerplicht en subsidiëring van het onderwijs uit de openbare kas professioneel zelfmoord gepleegd hebben.

De bestaande lagere scholen waren zo niet talrijk dan toch in ieder geval divers. De belangrijkste organisatrice was de Charity School Movement; de naam is veelzeggend want lager onderwijs en armenonderwijs waren identiek daar de beter gesitueerden hun kinderen huisonderwijs lieten geven of ze naar dure, selecte instituten zonden. *Liefdadigheidsscholen* werden voornamelijk gesticht door de sinds 1698 bestaande Society for the Promotion of Christian Knowledge. In de SPCK, die in het midden van de achttiende eeuw in 2000 scholen 40.000 kinderen opving, werkten Anglicanen en Dissenters samen. Hun scholen gaven onderwijs in lezen, schrijven, rekenen, godsdienstleer en (vaak) handvaardigheidsvakken. Omdat de leerlingen te arm waren om schoolgeld te betalen werden de noodzakelijke financiën door middel van giften en kerkcollecten bijeengebracht. De Charity School Movement en de SPCK zijn verder van belang geweest omdat zij, hoewel met weinig succes, getracht hebben een onderwijzersopleiding van de grond te krijgen. Bovendien heeft hun organisatiepatroon, waarin een centrale autoriteit nauw samenwerkte met de op lokaal niveau relatief autonoom functionerende instanties model gestaan voor de zich later ontwikkelende nationale onderwijsstructuur. In 1811 werd de onderwijs-taak van de SPCK overgenomen door de nieuw gevormde, exclusief Anglicaanse National Society.

Een van de vele sociale misstanden in de vroege negentiende eeuw was de kinderarbeid. Het zich snel industrialiserende Groot-Brittannië

had behoefte aan goedkope arbeidskrachten. Omdat er geen leerplicht bestond werkten tienduizenden kinderen in fabrieken en mijnen. Vanaf 1802 waren er een serie Factory Acts gekomen die tevens verkapte onderwijswetten waren omdat daarin getracht werd deze kinderen een zekere scholing te garanderen. Zo schreef de Health and Morals of Apprentices Act van 1802 voor dat kinderen tenminste gedurende de eerste vier jaar van hun leertijd onderwijs moesten krijgen in lezen, schrijven en rekenen, een en ander tijdens de werktijd die voor kinderarbeiders in de textielindustrie op twaalf uur per dag werd vastgesteld. Maar de mazen van de juridische netten en de behoefte van de ouders aan mede-kostwinners waren te groot om op deze manier aan een noemenswaardig deel van de jeugd onderwijs te verschaffen. In die wel oude maar niet goede tijd was de zondag de enige vrije dag in de week, bijgevolg de enige gelegenheid om aan deze geëxploiteerde kinderen enig onderwijs te geven. De scholen waarin dit gebeurde waren de *Zondagsscholen*, waarvan er vier in 1780 werden opgericht door Robert Raikes, eigenaar van de Gloucester Journal. Zijn krant zou de luidspreker worden van de Sunday School Movement, waarmee men ook de namen kan associëren van Hannah More en de legendarische Sarah Trimmer. In 1797 waren er reeds een duizendtal dergelijke instituten met een leerlingenaantal van 69.000.² Omdat Raikes en zijn medestanders primair geïnteresseerd waren in Bijbelonderwijs stond in hun scholen het leesonderwijs voorop, maar vaak hanteerde men een ruimer curriculum en kregen de leerlingen ook rekenen en schrijven. De leerkrachten waren in de regel ongesalarieerd, zodat men voor de oprichting van een Zondagsschool veel menselijk idealisme maar weinig financiën nodig had. Sunday Schools bleven naast de Charity Schools een belangrijke aanvullende rol spelen tot de geleidelijke opkomst van de Maandag tot Zaterdag scholen later in de eeuw.

In 1697 had John Locke in zijn essay *Working Schools* reeds gepleit voor armenscholen die

door de leerlingen zelf in stand werden gehouden met het werk van hun handen. Kinderen van drie tot veertien zouden naar school komen om daar geestelijk door lezen en schrijven, lichamelijk door water en brood gevoed te worden. Als tegenprestatie zouden ze op school ook moeten spinnen, breien, timmeren etc. om zodoende hun eigen onderwijs en onderhoud te financieren. De reeds eerder genoemde Mrs. Trimmer raakte ongeveer een eeuw later enthousiast voor dit idee en richtte een aantal *Schools of Industry* op, waar de leerlingen naast lezen, schrijven en rekenen ook een vak geleerd werd. De door de jongens en meisjes vervaardigde produkten werden verkocht en uit de opbrengst werd het onderwijs in stand gehouden. Helaas konden deze voorlopers der ambachtsscholen niet de concurrentie volhouden met de fabrieken en de mijnen waar de kinderen een, zij het nog zo miniem, loon ontvingen.

De tot dusver beschreven scholen, waarbij men ook nog de *Ragged Schools* voor de armsten der armen kan noemen, praktiseerden een individueel systeem, het zogenaamde 'tutorial-cum-preparatory' systeem. De zeer heterogene schoolbevolking was in een lokaal bijeen, elke leerling leerde zijn les en meldde zich bij de onderwijzer die hem de les overhoorde en aanwijzingen gaf voor verdere zelfstudie. In de *Monitoren scholen* die Joseph Lancaster en Andrew Bell onafhankelijk van elkaar ontwikkelden ziet men een doorbraak naar het thans zo verguisde klassikale systeem.³ Hun pyramidaal stelsel waarin de onderwijzer de oudste leerlingen onderwees die op hun beurt weer les gaven aan de jongeren betekende een waar soelaas in een tijd die kampte met een groot gebrek aan leerkrachten. De ideeën van Lancaster werden uitgedragen door de in 1812 opgerichte *British and Foreign School Society*; de aanhangers van Bell propageerden hun systeem via de *National Society* van 1811. De beide organisaties gaven in 1838 onderwijs aan 600.000 leerlingen van de twee miljoen die toen de nationale schoolbevolking uitmaakten. Het zal

duidelijk zijn dat het monitorenstelsel een weinig pedagogisch, zeer mechanisch kennisoverdrachtssysteem was dat Bell zelf vergeleek met een 'steam engine or spinning machinery, it diminishes labour and multiplies work.'⁴ Een logische en belangrijke consequentie van dit stelsel was wel dat aandacht werd besteed aan de onderwijzersopleiding. Lancaster stichtte in 1809 de eerste Engelse kweekschool, de *National Society* volgde dit voorbeeld in 1841, vier jaar later waren er reeds 22 dergelijke opleidingsinstituten.

De voor de Monitoren scholen typische kenmerken zoals militaire drill en het inpompen van noodzakelijke kennis in zo kort mogelijke tijd aan enorme aantallen leerlingen – Lancaster beweerde dat met zijn systeem een onderwijzer duizend leerlingen kon onderrichten –, vindt men in groteske vorm terug in de *Chrestomathic Schools*, opgericht door de volgelingen van Jeremy Bentham. Zoals men van hen kan verwachten was utiliteit het enige pedagogisch-didactische criterium, vandaar de naam van deze scholen. Maximale efficiency werd nagestreefd door een ver doorgevoerd competitiefsysteem en een strikt georganiseerde dagorde. Op het door Thomas Hill en zijn twee zonen in 1819 gestichte Hazelwood bij Birmingham werd de week door de allesoverheersende schoolbel in 250 stukjes gehakt en in 1827 was het schoolreglement een boekwerk van 112 pagina's.⁵

De tot nu toe besproken scholen waren in principe kosteloos. Dit was niet het geval met de *Private Schools* die een, overigens miniem, schoolgeld hieven. Zij werden vaak opgericht door weduwen die er een mogelijkheid tot bijverdienste in zagen en heetten dan *Dame Schools*. In 1818 waren er reeds 3000, of een zesde van het totale aantal scholen.⁶ De kwaliteit van deze particuliere instellingen liep sterk uiteen; sommige hadden geen ander doel dan de leerkracht aan een inkomen te helpen en de kinderen van de straat te houden, andere gaven serieus elementair onderwijs. Het eerste

type wordt veelvuldig en vernietigend beschreven in Victoriaanse romans zoals *Nicholas Nickleby* van Charles Dickens.

Samenvattend kan men stellen dat in de periode 1800–1833 het Engelse lager onderwijs een bonte lappendeken was van alle mogelijke soorten scholen van alle mogelijke kwaliteit. Zoals gezegd onttrok de staat zich aan iedere verantwoordelijkheid met het gevolg dat vooral de kerken een vaste greep op het onderwijs kregen wat later in de eeuw tot grote moeilijkheden leidde. Wij zouden de situatie echter te zeer simplificeren als wij niet enige parlementariërs vermeldden die deze chaotische toestand trachtten te verbeteren. In 1807 stelde Samuel Whitbread in een wetsontwerp voor om de plaatselijke overheid te machtigen geld bijeen te brengen om scholen op te richten waarin de kinderen van armlastige ouders gedurende twee jaar onderwijs zouden ontvangen. Zijn plan werd in het Hogerhuis verworpen; de Aartsbisschop van Canterbury vond het onderwijs een aangelegenheid van de kerken, vele 'noble lords' waren nog onder de indruk van de Franse Revolutie en vreesden dat wanneer het proletariaat wat meer ontwikkeld werd het ontevreden en opstandig zou worden. In 1816 slaagde de liberale Henry Brougham erin een parlementaire commissie benoemd te krijgen die in 1818 rapporteerde 'On the Education of the Lower Orders.' De studie concentreerde zich op Londen en onthulde de bitterste wan toestanden op onderwijsgebied. Hoewel Broughams wetsontwerp van 1820 in het parlement geen haalbare kaart bleek had het alarmerende rapport toch succes. Er werd een koninklijke commissie ingesteld die tot 1837 bleef bestaan en vele, zij het incidentele, hervormingen heeft kunnen bewerkstelligen.

In 1833 hield het radicale parlementslid John Roebuck een geruchtmakende rede waarin hij voor Groot-Brittannië en Ierland een volkschool voorstelde met leerplicht van het zesde tot het twaalfde jaar. Hij was een goed kenner van de liberale tijdgeest, vandaar dat hij stipuleerde dat ouders hun kinderen slechts naar de-

ze nationale school hoefden te sturen als zij geen andere onderwijsmogelijkheden te hunner beschikking hadden. Bovendien stelde hij voor uit de openbare kas £ 10.000 te betalen aan de Anglicaanse National Society en de Non-Conformistische British Society waarmee zij scholenbouw zouden subsidiëren. Zijn wetsontwerp werd al in het Lagerhuis verworpen, hoewel slechts met een stemmenmeerderheid van 24. Toch werd Roebucks initiatief de aanleiding tot de eerste bescheiden bemoeiing van de Engelse regering met het lager onderwijs.

1833–1870: Groeiende verantwoordelijkheid van de Staat voor het Lager Onderwijs

In de zomer van hetzelfde jaar 1833 slaagde Lord Althorpe door middel van handig politiek manoeuvreren erin Roebucks gemodificeerd subsidievoorstel met 50 stemmen voor en 26 tegen goedgekeurd te krijgen. De staat zou, voor het eerst in de Engelse onderwijs-geschiedenis, £ 20.000 fourneren 'for the Erection of School Houses for the Education of the Children of the Poorer Classes in Great Britain.' Om de velen die bang waren voor te grote staatsinvloed niet in het harnas te jagen werd bepaald dat de bouwsubsidie verstrekt zou worden via de bovenvermelde National en British Societies, m.a.w. staatssubsidie via particuliere organisaties, een typisch Brits compromis. Een school kon financiële bouw hulp aanvragen als de helft van de kosten reeds uit particuliere middelen bijeengebracht was.

Deze maatregel is belangrijk omdat het de eerste aarzelende stap van de regering was op de weg die zou leiden naar de wet van 1870: door subsidiëring werd erkend dat een centrale autoriteit, i.c. de staat het particulier initiatief en de liefdadigheid te hulp moest komen in hun pogingen lagere scholen te stichten. De gronden waarop de regering en parlement dit deden moet men niet primair in de charitatieve of idealistische sfeer zoeken. In zijn *Studies in the History of Education 1780–1870* spreekt Brian Simon van 'economic indoctrination'; door

de arbeidersstand meer onderwijs te geven zou deze harder werken en betere produkten afleveren. In 1839 hoopte Lord John Russell dat wanneer 'moral teaching' gepaard ging met 'general instruction' de jeugd voor misdaad behoed zou kunnen worden.⁸ Onderwijs werd niet gezien als een intrinsiek goed maar als middel tot een politiek, sociaal, economisch of religieus doel.

De som die voor scholenbouw ter beschikking werd gesteld liep snel op; in 1839: £ 30.000, (ter vergelijking: toen het jaar daarop Prins Albert huwde met Koningin Victoria ontving hij een jaarlijkse toelage van £ 80.000); in 1846: £ 100.000; in 1856: £ 541.000 en in 1858, een jaar waarin voor defensie 24 miljoen pond werd uitgetrokken, ontving het lager onderwijs £ 700.000. Het zal duidelijk zijn dat naarmate de staatssubsidie groter werd, de regering ook meer zicht wilde hebben op waar haar geld bleef, en hierin ligt een van de gronden van de Engelse schoolstrijd.

Wij hebben gezien dat in de achttiende eeuw en vroeg negentiende eeuw Anglicanen en Non-Conformisten samenwerkten op het gebied van onderwijs. Helaas moet men vanaf de dertiger jaren een verharding en verwijdering van de standpunten constateren, een fenomeen waaraan de Oxford Movement met haar streven naar een herbezinning op de Anglicaanse identiteit niet vreemd was. De Staatskerk beschouwde onderwijs als haar onvervreemdbaar recht en in deze aanspraken werd zij gesteund door de Conservatieve Partij en de National Society. Maar de groeiende Non-Conformistische minderheid die overwegend liberaal stemde en haar onderwijs verzorgde door middel van de kleinere British Society voelde er niets voor om haar kinderen naar scholen te sturen waar Anglicaans godsdienstonderwijs gegeven werd. Tot 1870 heeft geen minister de politieke moed of wijsheid gehad om een oplossing voor dit groeiend religieus antagonisme te vinden. Het probleem werd nog vergroot telkens wanneer de regering trachtte meer invloed in onderwijszaken te verwerven; in dat geval vond zij beide religieuze blokken als een monster-

verbond tegenover zich. Onderwijshervormingen in het negentiende eeuwse Engeland betekenden daarom het tijdrovend zoeken naar compromissen die de drie partners tot elkaar konden brengen. Men moet Trevelyan⁹ en Halévy¹⁰ gelijk geven wanneer zij in deze ongelukkige situatie de oorzaak zien van het zo lang uitblijven van een nationaal lager onderwijsstelsel.

In 1839 deed het kabinet Lord Russell een voorzichtige en geslaagde poging om meer lijn te brengen in het landelijk onderwijsbeleid. Een embryonaal ministerie van onderwijs werd opgericht onder de naam Committee of the Privy Council for Education. De hoofdtaken van deze afdeling van de Kroonraad waren het toezicht houden op de staatssubsidie aan het lager onderwijs en het organiseren van onderwijzersopleidingen. Secretaris en officieus leider van de commissie was tot 1849 de hoogst verdienstelijke Dr. Kay-Shuttleworth. Voor het eerst kende Engeland een centrale autoriteit die zich – zij het voorzichtig, bescheiden en alle partijen te vriend houdend – met het lager onderwijs occuppeerde.

De commissie begon met twee inspecteurs aan te stellen, een voor Anglicaanse scholen, een ander voor Non-Conformistische onderwijsinstellingen. Zij hielden niet alleen en niet op de eerste plaats toezicht op de besteding van de gelden uit de openbare kas maar hun instructie van 1840 drong ook sterk aan op 'the encouragement of local efforts for the improvement and extension of elementary education, whether made by voluntary associations or by private individuals.'¹¹ Het inspectoraat, en daarmee de staatsinvloed op het onderwijs, groeide snel. Toen Matthew Arnold in 1851 benoemd werd had hij reeds ruim twintig collega's.

Een tweede belangrijk initiatief van Kay-Shuttleworth was de afschaffing van het monitorenstelsel dat hij 'monitorial humbug' noemde, en de oprichting uit eigen middelen van een kweekschool te Londen, benevens de invoering van het zogenaamde 'pupil-teacher' systeem dat hij o.a. in Nederland had leren

kennen. Helaas laat dit artikel een verdere uitwerking van dit interessante gegeven voor de vergelijkende onderwijskunde niet toe. Hij speelde ook een grote rol bij het tot stand komen van de Factory Act in 1844 die het begin van de leerplicht bracht door te bepalen dat kinderen tussen acht en dertien jaar drie hele of zes halve dagen per week op school moesten doorbrengen. Het is niet overdreven om te stellen dat dank zij de werkkraft, wijsheid, deskundigheid en tact van Kay-Shuttleworth de Committee of Council door Kerk en School geaccepteerd werd en zich kon ontwikkelen tot een stuurgroep voor velerlei onderwijshervormingen. Toen in 1870 minister Forster zijn wet in het Lagerhuis verdedigde eerde hij Dr. Kay als 'the man to whom, probably more than any other, we owe national education in England.'¹²

In de vijftiger jaren nam door de steeds groter wordende subsidies de invloed van de Staat op het onderwijs geleidelijk toe. De Committee of Council werd in 1856 samengesmolten met het onder de Minister van Handel ressorterende Departement van Kunsten en Wetenschappen en heette voortaan Department of Education. De vraag of de openbare gelden wel nuttig besteed werden bleef echter onbeantwoord. Vandaar dat in 1858 een Koninklijke Commissie werd ingesteld onder voorzitterschap van de hertog van Newcastle die voorstellen moest doen om goed en goedkoop onderwijs te verschaffen aan alle lagen van de bevolking.¹³ De commissie die zich via Matthew Arnold in het buitenland, o.a. in Nederland oriënteerde, bracht drie jaar later haar rapport uit dat beschouwd kan worden als het eerste totaal overzicht van het Engelse lager onderwijs. Eén kind op de 7,7 ofwel 12,99% bezocht een lagere school; de meerderheid verliet het onderwijs met 11 jaar en had dan gemiddeld 4 jaar onderricht genoten; de scholen werden zeer onregelmatig door de leerlingen bezocht; het onderwijs aan particuliere instituten was in het algemeen slecht, de scholen die vanwege de subsidiëring door staatsinspecteurs gecontroleerd werden voldeden veel beter; om een confrontatie Kerk-Staat te vermijden werd

afgeraden om leerplicht in te voeren. Het belangrijkste voorstel van de commissie was om subsidiëring in het vervolg afhankelijk te stellen van regelmatig schoolbezoek, de toestand van het schoolgebouw en een gunstig rapport van de inspecteur.

Deze suggestie werd in gewijzigde vorm overgenomen door het Education Department dat in 1862 een reglement uitvaardigde dat onder de namen Revised Code en 'Payment by Results' terecht berucht is geworden in de Engelse onderwijsgeschiedenis. Robert Lowe, het hoofd van dit nog steeds in statu nascendi verkerende Ministerie van Onderwijs beloofde het Lagerhuis: 'If it is not cheap it shall be efficient; if it is not efficient it shall be cheap.'¹⁴ Scholen werden in het vervolg alleen gesubsidieerd wanneer zij regelmatig door de leerlingen bezocht werden en wanneer zij bij de door de inspectie georganiseerde examens goed voor de dag kwamen. Financieel gezien werkte het systeem voortreffelijk; in 1862 was de staatsbijdrage aan het lager onderwijs nog £ 636.000; drie jaar later was Lowe erin geslaagd hierop ongeveer £ 200.000 te bezuinigen. Voor het onderwijs was het echter rampzalig. De vruchtbare samenwerking tussen inspectie en scholen werd totaal bedorven; het in ons land zo beruchte 'klearstomen' voor examens deed zijn intrede in Engeland; elk middel werd te baat genomen om een regelmatig schoolbezoek te verzekeren – wanneer inspectie dreigde werden zieke kinderen in dekens gerold naar school gedragen –; daar er alleen geëxamineerd werd in lezen, schrijven en rekenen werden andere vakken verwaarloosd. Van verschillende zijden werd dit systeem bitter becritiseerd, o.a. door de zeer invloedrijke Matthew Arnold met het gelukkige gevolg dat er geleidelijk aan wijzigingen in aangebracht werden en dat het in 1897 werd afgeschaft.

Hoewel de commissie Newcastle kritiek had uitgeoefend op de toestand van het onderwijs was haar eindconclusie positief. Dit naïef optimisme werd door weinig ingewijden gedeeld. De vraag om een sluitend geheel van lager onderwijsvoorzieningen werd derhalve steeds lui-

der. Binnen en buiten het parlement werden acties gevoerd voor een nationaal onderwijsstelsel gefinancierd uit de kas van staat en/of provincie. Verschillende wetsontwerpen werden ingediend die telkens door de Non-Conformisten werden verworpen veelal omdat zij niet mee wilden betalen aan Anglicaanse scholen. Het in onderwijs geïnteresseerde deel van de natie begon zich te organiseren en in de zestiger jaren zien wij de oprichting van de elkaar bestrijdende Manchester Education Aid Society, Birmingham Education League en National Education Union. Als men de verslagen leest van de openbare vergaderingen constateert men dat er geen sprake meer is van het typisch Britse flegma; men proeft de onmiskenbare verbittering die ook het deel moet zijn geweest van onze voorouders die de schoolstrijd in Nederland hebben meegemaakt. Uit deze vaak heftige botsing der meningen kwam tenslotte het besluit een parlementaire commissie te belasten met een onderzoek naar de staat van het elementaire onderwijs in Birmingham, Manchester, Liverpool en Leeds. De bevindingen van deze commissie waren schokkend; het lager onderwijs in het industriële hart van Engeland was in een deplorabele toestand. Alom realiseerde men zich dat de lagere school, voortsukkelend van compromis naar compromis, totaal in het slop was geraakt. De tijd was rijp voor een ingrijpende reorganisatie. Deze werd ter hand genomen door het liberale kabinet Gladstone dat in 1868 aan de macht was gekomen en zich sterk genoeg voelde om orde op zaken te stellen.

1870-1902: *Samenwerking van de centrale overheid en het locale bevoegd gezag*

Vice-President of the Department of Education in Gladstones kabinet was W. E. Forster, Quaker en Radicaal politicus, parlementslid voor Bradford. Door zijn huwelijk met Jane Arnold, dochter van de hervormer van Rugby en zuster van Matthew Arnold, de grote criticus van de Victoriaanse cultuur en het daarin

vigerende opvoedings- en onderwijsstelsel, was Forsters belangstelling voor educatieve kwesties gewekt. Toen hij op 17 februari 1870 in het Lagerhuis de verdediging van zijn Elementary Education Bill begon deed hij dat op grond van de volgende overtuiging. In het land waren nog teveel ouders die niet in staat of niet bereid waren hun kinderen naar school te sturen. Van de 2.450.000 arbeiderskinderen tussen zes en twaalf ontvingen 950.000 onderwijs in enigerlei vorm. Vooral in de grote steden waren veel wijken waar dermate bittere armoede heerste dat een centrale autoriteit de macht moest hebben om gratis onderwijs te verschaffen. Ten tweede: het geïndustrialiseerde Engeland had grote behoefte aan geschoolde arbeiders. Wilde men de concurrentie met de Verenigde Staten en Duitsland volhouden dan moesten er meer getrainde technici komen, wat een verbetering en reorganisatie van het lager onderwijs vooronderstelde. Ten derde: Disraeli's Reform Act van 1867 had stemrecht gegeven aan de arbeiders in de steden. Om gebruik te kunnen maken van hun zojuist verworven democratische rechten moest deze klasse toch enigermate ontwikkeld worden. In dit laatste denkmotief horen we de waarschuwing doorklinken van Robert Lowe, Forsters voorganger die enige jaren geleden met vooruitziende blik had opgemerkt dat het absoluut noodzakelijk zou zijn 'to compel our future masters to learn their letters.' Toen de kerken nog een vaste greep op het onderwijs hadden was het kunnen lezen van de Bijbel de belangrijkste doelstelling geweest; de tijden waren echter veranderd, nu kreeg het lezen van het stembiljet en verkiezingspamflet prioriteit. Ten vierde: de bevolking van Engeland en Wales was snel gegroeid van negen miljoen in het begin van de eeuw tot twintig miljoen in 1861. De kerken en het particuliere initiatief konden op deze grote schaal geen onderwijs meer financieren, vooral niet in de industriesteden waar de bevolkingstoename tweemaal zo groot was als op het platteland. De centrale overheid moest wel regelend optreden.

Forster zou geen Engelsman geweest zijn als

zijn wetsontwerp niet het karakter gehad zou hebben van een compromis tussen Kerk en Staat, centralisatie en decentralisatie, Anglicanisme en Non-Conformisme, de National Education Union en de Birmingham Education League. Gezien de genese van het lager onderwijs kon hij onmogelijk met een ingrijpende nieuwe organisatie komen. Vandaar dat hij het Lagerhuis voorhield dat 'our object is to complete the present voluntary system, to fill up the gaps, sparing the public money where it can be done without, procuring as much as we can the assistance of the parents, and welcoming as much as we rightly can the cooperation and aid of those benevolent men who desire to assist their neighbours.'¹⁵ Hij stelde voor Engeland en Wales in districten te verdelen. In elk district zou het bijzonder lager onderwijs zes maanden de tijd krijgen om orde op zaken te stellen. Daarna zou de centrale overheid ingrijpen via 'School Boards', d.w.z. commissies gekozen uit de bevolking van de regio, die met behulp van de financiën uit de lokale kas, zo nodig aangevuld met regeringssubsidie, openbare scholen zouden oprichten; met dezelfde voorzichtigheid waarmee Thorbecke in de zestiger jaren Rijks H.B.S. oprichtte wanneer de gemeenten niet actief genoeg waren, ging Forster te werk. Eerder in dit artikel hebben wij het Engelse lager onderwijs in de negentiende eeuw vergeleken met een bonte lappendeken. De wet van 1870 bedoelde niet meer dan een nieuw stuk (openbaar, neutraal onderwijs), te zetten op de plaatsen waar een gat (in het bijzonder onderwijs) gevallen was, m.a.w. de wet ging uit van het subsidiariteitsbeginsel. Dit was wat Forster noemde 'filling the gaps' en hier ligt het ontstaan van het z.g. 'dual system' dat Engelse ministers van onderwijs hoofdpijn bezorgd heeft van 1870 tot 1944 toen een betere regeling getroffen werd.

De kardinale vraag in dit verband is uiteraard: hoe was de verhouding tussen het Education Department en de Boards? Het departement besliste in welk district er behoefte bestond aan openbare scholen (board schools) naast de bestaande bijzondere (voluntary

schools), en had daarmee voor het eerst in de Engelse onderwijsgeschiedenis de macht van de Kerk overgenomen. De School Boards, bestaande uit minimaal vijf en maximaal vijftien leden, konden openbare scholen oprichten, bijzondere scholen overnemen, het onderwijs in hun district verplicht stellen, – Londen deed dit voor kinderen van vijf tot dertien –, regionaal belasting heffen voor scholenbouw en, een steeds weer netelige kwestie, beslissen of er in de Board Schools godsdienstonderwijs gegeven zou worden. In het algemeen volgde men het voorbeeld van Londen waar de Board, die 343 scholen bestuurde, gedomineerd werd door de evolutionist en agnosticus Thomas Huxley, wiens grote verdiensten voor het Engelse onderwijs nog onvoldoende erkend zijn, en waar men alleen Bijbelonderwijs gaf, omdat het door Forster geaccepteerde amendement Cowper-Temple sectarisch godsdienstonderwijs in de openbare en derhalve neutrale scholen verbood. Dit amendement is typisch voor de wet van 1870 waarvan de fundamentele zwakte o.i. is dat de maker teveel partijen heeft moeten ontzien. Met dit centrale bezwaar hangen een aantal feiten samen die duidelijk en pijnlijk aan de dag traden tussen 1870 en 1902, het jaar waarin de wet Forster vervangen werd door de Education Act van premier Balfour die de 2.586 School Boards en de 14.238 besturen van Voluntary Schools ophief en vervangde door 330 L.E.A.'s, Local Educational Authorities. Een bespreking van deze tekorten zal tevens een beschrijving zijn van de ontwikkeling die het Engelse lager onderwijs doormaakte in de laatste decennien van de vorige eeuw.

In 1870 had men het niet nodig gevonden het begrip 'elementary education' te definiëren. Men vond het vanzelfsprekend dat dit betekende: a) lezen, schrijven en rekenen, b) onderwezen aan armlastigen, c) ongeacht hun leeftijd. Voor het einde van de eeuw echter was de situatie totaal veranderd en de wet derhalve veranderd. Veel particuliere scholen voor kinderen van de lagere middenklasse hadden de strijd met de veel efficiëntere Boards Schools

opgegeven en waren verdwenen. Elementair onderwijs was daarom niet meer identiek met armen onderwijs maar ontwikkelde zich tot onderricht gegeven in scholen die werden bezocht door de niet welgestelden.

Het leerplan bleef niet lang beperkt tot de bovenvermelde basisvaardigheden. Liverpool, in 1871 een stad van 517.567 inwoners had 237 lagere scholen. In dat jaar werd het volgende curriculum ingevoerd op de Boards Schools. Verplichte vakken: niet-sectarisch godsdienstondericht – lezen – schrijven – rekenen – grammatica en compositie – geschiedenis – aardrijkskunde – zingen – gymnastiek – handwerken (op meisjesscholen). Keuzevakken: boekhouden – tekenen – natuurkunde. Vooral na de afschaffing van het 'Payment by Result' systeem in 1897 hanteerde men ook landelijk een veel ruimer leerplan.

Tenslotte, in 1870 was analfabetisme een normaal verschijnsel en de lagere scholen organiseerden avondonderwijs om aan volwassenen lezen, schrijven en rekenen te leren. Naarmate de leerplicht geleidelijk aan werd ingevoerd, nam het aantal analfabeten snel af, met het gevolg dat rond 1890 avondonderwijs een totaal ander karakter gekregen had en elementair onderwijs niet meer met het begrip volwassene geassocieerd kon worden.

Een ander ernstig tekort van de wet van 1870 was, dat de bijzondere school die gedurende de hele negentiende eeuw de last van het lager onderwijs gedragen had, in een geïsoleerde en defensieve positie gedrongen werd. In de meeste districten zag men een ongelukkige en ongewenste concurrentiestrijd ontbranden tussen Board Schools en Voluntary Schools. De laatstgenoemden beschouwden het openbaar onderwijs als 'godless' wat meestal niet het geval was daar iedere belastingbetaler lid van de schoolcommissie kon zijn en men moeilijk kan beweren dat het laat negentiende eeuwse Engeland anti-godsdienstig was. De tegenstelling werd nog verscherpt doordat het openbaar onderwijs werd gefinancierd uit schoolgelden, gemeentelijke subsidies en rijkstoelagen, terwijl de Voluntary Schools hun kosten moesten be-

strijden uit schoolgelden, giften en rijkssubsidies. Bovendien werd bepaald dat vanaf 1 april 1871 de rijkssubsidie niet meer kon zijn dan de eerste twee posten tesamen. Deze maatregel werd vijf jaar later door de wet van Lord Sandon verzacht; niettemin bleef de gerechtvaardigde grief bestaan dat het bijzonder onderwijs wel meebetaalde aan de belastingen van Rijk, Provincie en Gemeente, maar in tegenstelling tot het openbaar onderwijs, alleen ondersteund werd uit de Rijksbelastingen.

Het is voor een Nederlander in het Mammoettijdperk bemoedigend om te zien dat goed onderwijs niet noodzakelijk samenhangt met het beschikken over veel geld; de kritiek op de wet op het V.O. spitst zich o.i. helaas te veel toe op de ongetwijfeld aanwezige financiële schaduwzijden. Men zou namelijk verwachten dat het Engelse bijzondere onderwijs dat door de wet Forster financieel veel zwakker kwam te staan dan het openbaar onderwijs deze ongelijke concurrentiestrijd spoedig zou verliezen. Dit is niet het geval geweest dank zij de offers die het Anglicaanse en Non-Conformistische volksdeel, waarin het toenemend aantal katholieken ook een rol begon te spelen, voor haar eigen bijzonder onderwijs gebracht heeft. Toen de onderwijswet van 1902 aan bijzondere scholen eveneens gemeentelijke en/of provinciale subsidiëring toestond, telde Engeland en Wales nog 14.000 Voluntary Schools met 3.000.000 leerlingen, tegen 5.700 Board Schools met 2.600.000 kinderen.

Het zou onrechtvaardig zijn om uit bovenbeschreven lacune in de wet te concluderen dat Forster het openbaar onderwijs boven het bijzondere trachtte te bevoordelen. Wilde hij echter zijn wetsvoorstel door het parlement krijgen dan moest hij zich wel distanciëren van het al eerder genoemde religieuze antagonisme. Onderlinge twisten tussen de kerken verzwakten hun positie; ook op deze jaren na 1870 is de uitspraak van Halévy zeer toepasselijk: 'The rock on which English education had founded was the absence of religious uniformity.'¹⁶ Forster durfde de Voluntary Schools niet uit de gemeentelijke en/of provinciale kas te

ondersteunen omdat de elkaar bestrijdende religieuze overtuigingen gelieerd waren met machtige parlementaire groeperingen en er nooit in zouden toestemmen dat de 'local rates' gebruikt werden voor scholen waar godsdienstonderwijs werd gegeven dat hun niet welgevallig was. Dat de wet van 1870 het bijzonder onderwijs niet wilde torpederen is verder duidelijk omdat drastische vermindering van deze scholen in niemands belang zou zijn geweest. Forster had namelijk niet voorzien hoe snel de financiële druk van het door de staat gesteunde onderwijs zou oplopen. In 1870 had hij gedacht dat men voor 30 shilling per jaar een kind lager onderwijs kon geven, maar in 1893 waren de kosten bij het bijzonder onderwijs al opgelopen tot ongeveer £ 1-17 per leerling per jaar en bij het openbaar onderwijs tot ruim £ 2-8, in Londen zelfs tot £ 3-5. De School Boards konden de stijgende kosten opvangen door de lokale onderwijsbelasting te verhogen, het bijzonder onderwijs kon niet meer doen dan bij de regering aankloppen die derhalve tussen 1872 en 1900 haar bijdrage aan het lager onderwijs zag oplopen van een tot negen miljoen pond sterling, in onze ogen een luttel bedrag maar in die jaren een hele som. Het Education Department wist daarom heel goed dat als de Voluntary School onder de financiële druk in elkaar zou storten, de openbare school weggevaagd zou worden door de stortvloed van leerlingen die om een plaats onder de onderwijzson zouden vechten. De elkaar opvolgende regeringen tussen 1870 en 1902 deden wat haast een natuurwet lijkt te zijn, ze stelden een definitieve regeling uit. De conservatief Balfour maakte door zijn Onderwijswet van 1902 een einde aan deze misère en bracht de hoognodige pacificatie; Board Schools heetten in het vervolg 'Provided'; Voluntary Schools werden 'Non-Provided' maar kregen voortaan eveneens ondersteuning uit de lokale belastingen.

Het kan niet ontkend worden dat Forsters wet te weinig oog had voor de opleiding van onderwijzers. We hebben eerder in dit artikel gezien dat rond het midden van de eeuw Kay-

Shuttleworth een einde maakte aan het monitorenstelsel. Daarvoor in de plaats introduceerde hij het reeds genoemde 'pupil-teacher' systeem en de equivalenten van wat wij normaalscholen plachten te noemen. Als gevolg van de snelle groei der bevolking, het invoeren van de leerplicht en het geleidelijk verhogen van de leerplichtige leeftijd, steeg in de laatste decennien der negentiende eeuw de vraag naar onderwijzers onrustbarend. De zeer schoolse en slechts het noodzakelijke minimum biedende opleidingsinstituten met de weinig belovende naam Training Colleges konden evenmin als het zelfstudie-cum-praktijk systeem aan deze vraag voldoen. De commissie Cross gaf in 1888 de stoot tot een betere opleiding door haar voorstel kweekscholen te affiliëren met universiteiten, een voorstel dat in 1890 in Engeland gerealiseerd werd, maar tachtig jaar later Nederlandse universiteiten nog met afgrijzen vervult. In deze voorlopers van de huidige University Departments of Education heersten een intellectueel stimulerende sfeer in tegenstelling tot het mechanische, Neo-herbartiaanse drill karakter van de vroegere opleiding; bovendien kon de a.s. onderwijzer naast zijn specifieke beroepsvoorbereiding ook voor een graad studeren. Toch heeft het nog lang geduurd voor een goede onderwijzersopleiding het 'pupil-teacher' systeem overbodig maakte; in 1902 kwam 55%, in 1921 nog 15% via dit systeem in wat Theo Thijssen het wondere ambt noemde.

Besluit

Bovenstaande bespreking van een aantal negatieve aspecten van Forsters Elementary Education Act doen niets af aan de grote legislatieve prestatie die hij onder zeer moeilijke omstandigheden verrichtte. De wet van 1870 gaf Engeland en Wales voor het eerst in hun geschiedenis een sluitend lager onderwijssysteem gebaseerd op een samenwerkingsverband tussen regering, lokale onderwijsautoriteiten en particuliere, veelal kerkelijke, instanties. Dit volksonderwijs was niet verplicht, noch gratis;

dat bereikte men pas door de Wet Mundella van 1880 en door de bepaling van 1891 volgens welke ouders aanspraak konden maken op gratis lager onderwijs. De eerste stap echter was gezet, een beslissende stap die geleid heeft tot het doel zoals dat door Forster op 17 Februari 1870 in het Lagerhuis geformuleerd werd: 'To bring elementary education within the reach of every English home, aye, and within the reach of those children who have no homes. This is what we aim at in this Bill; and this is what I believe this Bill will do.'¹⁷

Literatuur

1. Halévy, E.: History of the English People in the Nineteenth Century, vol. IV, London 1961, p. 447.
2. Midwinter, E.: Nineteenth Century Education, London 1970, p. 20. Laat achttiende eeuwse statistieken blijken vaak hoogst onbetrouwbaar. Een andere bron, Dawson, K. - Wall, P.: Society and Industry in the 19th Century, no 4: Education, spreekt van 250.000 leerlingen in 1795. (p. 5).
3. Voor de situatie in Nederland, zie: Dodde, N.: Het Klassieke Klassikale Onderwijs, in: Pedagogisch Forum, Juli 1970, pp. 153-167.
4. Midwinter: o.c. p. 29.
5. Castle, E.: The Teacher, London 1970, p. 149.
6. Midwinter: o.c. p. 18.

7. London 1960.
8. Midwinter: o.c. p. 34.
9. Trevelyan, G.: English Social History, London 1944, p. 580.
10. Halévy: o.c. p. 446.
11. Maclure, J.: Educational Documents, England and Wales, 1816-1963, London 1965, p. 48.
12. Curtis, S. - Boulwood, M.: An Introductory History of English Education since 1800, London 1960, p. 63.
13. Het adjectief goedkoop wordt in de referentie uitdrukkelijk vermeld. Zie Maclure: o.c. p. 70.
14. Maclure: o.c. p. 79.
15. Hansard, 17 Febr. 1870. (de 'Handelingen' van het Britse Parlement).
16. Halévy: o.c. p. 446.
17. Maclure: o.c. p. 104.

Curriculum vitae

Dr. J. H. G. I. Giesbers behaalde in 1953 de onderwijzersakte. Van 1957 tot 1969 was hij werkzaam bij het Voortgezet Onderwijs als leraar Engels, het laatste jaar tevens als rector van een gymnasium. In 1965 ving hij de studie in de pedagogiek aan welke hij in mei j.l. voltooide met een promotie bij Prof. Dr. S. Strasser op het proefschrift: *Cecil Reddie and Abbotsholme*. Sinds enige jaren is hij part-time, thans volledig verbonden aan de lerarenopleiding van de Katholieke Universiteit. Hij doceert tevens pedagogiek en didactiek aan de Tilburgse Leergangen.