

Prof.dr. J.M.G. Leune

75 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland

Rede bij de herdenking van het 75-jarig bestaan van de Onderwijsraad, uitgesproken in de vergaderzaal van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 25 februari 1994

Majesteit, excellenties, oud-excellenties, voorzitters en leden van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, mijnheer de vice-president van de Raad van State, de plaatsvervangend commissaris van de Koningin, mijnheer de burgemeester, leden van de Bestuursraad van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, mijnheer de Inspecteur-Generaal van het onderwijs, leden, oud-leden en medewerkers van de Onderwijsraad en voorts alle andere genodigden die vanmorgen in ons midden zijn, ik heet u allen van harte welkom en ik verklaar de 25ste plenaire zitting van de Onderwijsraad voor geopend.

Het is dit jaar 75 jaar geleden dat de Onderwijsraad werd opgericht. Dat gebeurde bij wet van 21 februari 1919. Blijkens de memorie van toelichting verwachtte de voor de instelling van de Raad verantwoordelijke minister, De Visser, niet alleen "gestadige voorlichting over onderwijs- en opvoedkundige vraagstukken, ter voorbereiding van maatregelen van algemene strekking, nodig om het onderwijs pedagogisch op peil te brengen en bij voortdurend te houden, maar ook, in de geest van de Bevredigingscommissie, onpartijdig advies om de invoering van de pacificatie op een voor alle partijen aanvaardbare wijze te waarborgen".

Het ging dus om het verwezenlijken van twee taken: het uitbrengen van adviezen over onderwijskundige kwesties én het bewaken van de pacificatie. Deze brede taakstelling ligt in de wet op de Onderwijsraad verankerd en vormt ook anno 1994 de bestaansgrond van de Raad.

Er zou bij deze gelegenheid veel te zeggen zijn over de wijze waarop de Raad zijn taak de afgelopen 75 jaar heeft vervuld. Ik zal dat om twee redenen niet doen.

In de eerste plaats omdat vandaag een gedenkboek verschijnt waarin het wel en wee van de Raad in grote lijnen wordt geschetst. Wie in de geschiedenis van de Raad is geïnteresseerd kan door lezing van dit gedenkboek aan zijn trekken komen.

Maar er is een belangrijker reden om nu niet de historie van de Raad in het brandpunt van de belangstelling te plaatsen. Die heeft te maken met het karakter van de Raad als een dienstverlenend college. De Onderwijsraad is er voor het onderwijs en het onderwijsbeleid, niet voor zichzelf. De Raad is een middel, geen doel. Ik acht het zo gezien passender om bij deze gelegenheid vooral stil te staan bij 75 jaar onderwijs in Nederland, overigens óók omdat ik weinig heb toe te voegen aan hetgeen mijn voorganger, Professor Knoers, op deze plaats over het verleden, het heden en de toekomst van de Onderwijsraad heeft opgemerkt tijdens zijn afscheidsrede in juni 1992.

Mijn schetsmatige terugblik vangt aan met de constatering dat de opzet van het Nederlandse onderwijsbestel sedert 1919 via wetgeving ingrijpend is veranderd. Bij de totstandkoming daarvan was de Onderwijsraad telkens nauw betrokken.

In het besef dat veel buiten beschouwing moet blijven waag ik mij aan het samenstellen van een top tien van onderwijswetten die de afgelopen 75 jaar in het Staatsblad kwamen. Die ziet er als volgt uit:

- a. de Lager Onderwijswet van 1920, dé concretisering en bekroning van het pacificatieakkoord uit 1916;
- b. de Nijverheidsonderwijswet (van 1919), die in 1921 werd ingevoerd; de eerste wet op het terrein van het beroepsonderwijs en het leerlingwezen;
- c. de Kleuteronderwijswet uit 1955, de eerste aparte wet voor het onderwijs aan jonge kinderen, en uitdrukking van de maatschappelijke erkenning van het belang van 'spelend leren';
- d. de Wet op het voortgezet onderwijs, beter bekend als de mammoetwet, aanvaard in 1963, ingevoerd in 1968. Deze wet bracht ingrijpende veranderingen in de structuur en inhoud van het

algemeen voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs met zich mee. De naam van minister Cals is er blijvend mee verbonden;

- e. de Wet Tweefasenstructuur Wetenschappelijk Onderwijs uit 1982, die de cursusduur in de eerste fase van het universitair onderwijs terugbracht tot vier jaar;
- f. de Wet op het Basisonderwijs, die in 1985 de samensmelting van 8.700 scholen voor lager- en 8.000 scholen voor kleuteronderwijs met zich meebracht, de grootste fusieoperatie in onze onderwijsgeschiedenis;
- g. de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, eveneens uit 1985, die het functioneren regelt van de bijna 1.000 scholen voor leerlingen met een geestelijke en/of lichamelijke handicap;
- h. de Wet op het hoger beroepsonderwijs die in 1986 aan de huidige hogescholen een meer volwassen plaats gaf in ons stelsel van hoger onderwijs (tot 1986 werd het HBO nog tot het voortgezet onderwijs gerekend);
- i. de Wet op de sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs uit 1991, die vooral een ingrijpende schaalvergroting voor dit onderwijstype met zich meebracht en voorts de komst van eindtermen die in samenspraak met het bedrijfsleven zijn ontwikkeld;
- j. de Wet op de basisvorming, in werking getreden in 1993, die kerndoelen introduceerde voor de basisschool en die voorts een voor alle leerlingen verplicht curriculum in de eerste fase van het voortgezet onderwijs met zich bracht. Verscheidene bewindslieden waaronder minister Deetman en staatssecretaris Ginjaar-Maas, waren bij het ontstaan van deze wet betrokken. Het was de verdienste van staatssecretaris Wallage dat deze wet uiteindelijk het Staatsblad bereikte.

Tot zover mijn selectie van wetten die het schoolwezen in ons land vanaf 1919 substantieel hebben beïnvloed.

Het valt op hoeveel ingrijpende wetten (en uitvoeringsbesluiten) juist in de achter ons liggende jaren tachtig tot stand kwamen. Dat is opmerkelijk, omdat juist deze jaren politiek-ideologisch gezien in het teken stonden van deregulering. Er is onze onderwijsgeschiedenis geen periode aanwijsbaar waarin zoveel is gereguleerd als juist in de jaren tachtig van deze eeuw.

In de afgelopen 75 jaar werden de in 1917 grondwettelijk bekrachtigde afspraken over de verhouding tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs geconcretiseerd. Dat gold in het bijzonder voor het akkoord over de financiële gelijkstelling, de kern van de onderwijspacificatie, waarvoor in 1916 de grondslag werd gelegd door de zogeheten Bevestigingscommissie onder leiding van Dr. D. Bos, na een lange schoolstrijd die aan het einde van de 18de eeuw een aanvang nam toen de Franse bezetters van ons land de neutraliteit van de openbare school proclameerden. Weliswaar waren de hoofdlijnen van de pacificatie in 1917 grondwettelijk vastgelegd, maar er moest nog veel werk worden verzet om deze beginselen te operationaliseren. Dat gebeurde zoals gezegd allereerst via de lager onderwijswet van 1920. Daarbij was de Onderwijsraad intensief betrokken. Pas later zou het beginsel van de financiële gelijkstelling het voortgezet en het hoger onderwijs raken, bijvoorbeeld in 1952, toen de bijzondere kweekscholen volledig financieel werden gelijkgesteld aan openbare en in 1970 toen hetzelfde gebeurde met de bijzondere universiteiten en hogescholen.

Er is in de afgelopen 75 jaar veel discussie geweest (die nog voortduurt) over de precieze grensafbakening tussen de vrijheid van richting en de eveneens grondwettelijk voorgeschreven deugdelijkheidseisen. Gebleken is dat deze markering niet voor eens en voor altijd kan worden vastgelegd, gegeven veranderende inzichten en omstandigheden. Maar, ook staat vast dat het grondrecht van de onderwijsvrijheid in ons onderwijsbestel diep is verankerd en door zeer velen wordt

onderschreven en gedragen. Deze vrijheid is niet alleen een wezenskenmerk van ons schoolwezen, maar ook van onze samenleving. Het is een typerend bestanddeel van ons culturele erfgoed, als een uitdrukking van verdraagzaamheid en een teken van de waarde die wordt gehecht aan culturele pluriformiteit. Ook anno 1994 is de onderwijsvrijheid een groot goed, dat voor de Onderwijsraad een essentieel, hoewel geen exclusief, gezichtspunt is van waaruit beleidsvoornemens van de regering worden beoordeeld.

Een in het oog springende ontwikkeling van de afgelopen 75 jaar is de exponentiële groei van het schoolwezen in vrijwel alle denkbare opzichten, met name qua deelnemers, scholen, onderwijsgevenden, onderwijsuitgaven, regels en beleidsvoerders. Aan de basis van deze groei ligt een transformatie van het schoolwezen van een elite-voorziening tot een voorziening voor velen. Deze ontwikkeling kreeg in 1900 een krachtige impuls door de invoering van de leerplicht. In 1919 waren er in ons land ruim 1,2 miljoen onderwijsgebruikers. Dat was 18% van onze totale bevolking. Het leeuwendeel van de onderwijsconsumenten (te weten 83%) volgde toen lager onderwijs. Thans zijn er in ons land ruim vier miljoen leerlingen/studenten; dat is ruim 25% van onze totale bevolking. Van hen volgt 65% een hogere opleiding dan het basisonderwijs. Dit percentage bedroeg 17 in 1920. Sedert 1919 is het gemiddelde opleidingsniveau van onze bevolking dan ook enorm gestegen. Deze stijging behoort tot de meest ingrijpende veranderingen van de Nederlandse samenleving in de 20ste eeuw, samen met de economische groei, de technologische revolutie, de urbanisatie, de groei van de collectieve sector, en tal van culturele veranderingen, waaronder de secularisatie. Gerekend vanaf 1919 nam het aantal onderwijsgebruikers bij alle schoolsoorten fors toe, maar het meest bij het speciaal onderwijs (dat is het onderwijs voor leerlingen met een handicap van geestelijke en/of lichamelijke aard), het middelbaar beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Het meest spectaculair was de toename van het aantal leerlingen van scholen voor leer- en opvoedingsmoeilijkheden, te weten een stijging van 472 in 1950 (toen deze scholen ontstonden) tot ruim 44.000 thans. Op de tweede plaats komen de scholen voor middelbaar technisch onderwijs die gerekend vanaf 1919 hun leerlingenbestand met een factor 24,8 zagen toenemen (van 3.213 naar 82.961). Dan volgen de universiteiten die hun studentenaantallen zagen oplopen van 8.600 in 1920 tot ruim 194.000 thans (een toename met een factor 21,5). Zo ontstond het hoger onderwijs voor velen. Meer en meer niet-leerplichtige leerlingen besloten de schoolbanken pas te verlaten nadat een zo hoog mogelijk diploma was verworven. Thans volgt ruim 40% van onze 20-jarigen een vorm van voltijds-onderwijs. In 1919 bedroeg dat percentage 2,51.

Gelet op deze cijfers is het geen wonder dat de onderwijsuitgaven van de rijksoverheid in de afgelopen 75 jaar sterk zijn gestegen, te weten van 180 miljoen in 1920 tot bijna 34 miljard thans. In 1920 werd per hoofd van de bevolking fl. 26,- per jaar aan onderwijs uitgegeven, thans fl. 2.000,-. In 1920 besloegen de onderwijsuitgaven 2,9% van het nationaal inkomen (tegen netto-marktprijzen), thans 7%. Opmerkelijk is de relatieve daling van de onderwijsuitgaven van het rijk in de periode 1975 tot 1990, hoe ook berekend. Als percentage van de rijksbegroting daalden zij van 24,5% tot 15, als percentage van het nationaal inkomen van 8,9 tot 7,0 en als percentage van het bruto nationaal product van 8,0 tot 6,2. Deze ontwikkeling geeft vooral in het licht van groeiende internationale concurrentie te denken.

Kennis is voor ons land van levensbelang!

Niet alleen in de vraag naar, ook in het **aanbod** van onderwijs manifesteerden zich sedert 1919 ingrijpende veranderingen. Ik denk hier in het bijzonder aan het ontstaan van nieuwe schooltypen in de sector van het speciaal onderwijs, de toegenomen diversificatie in het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs, de ontwikkeling van nieuwe studierichtingen in het wetenschappelijk onderwijs en de uitbreiding van de volwasseneneducatie, in het bijzonder op het terrein van de beroepsgerichte scholing, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en de basiseducatie. Onderwijs werd niet alleen een massavoorziening, maar werd meer en meer ook op maat gesneden en wel zodanig dat de vraag moest rijzen of de mate van differentiatie niet te ver is doorgeschoten. Ik wijs bijvoorbeeld op de vigerende discussies over de vrijheid van leerlingen bij het samenstellen van vakkenpakketten en over het aantal opleidingen in het hoger onderwijs. De toegenomen differentiatie heeft een behoefte aan

coördinatie en integratie opgeroepen, bijvoorbeeld in de sector van het beroepsonderwijs.

Vervolgens valt een gestage verhoging van de kwaliteit van het onderwijs waar te nemen. Er is sedert 1919 veel verbeterd op het terrein van leerplannen, leerboeken, didactische hulpmiddelen, instructievormen, selectie- en toetsprocedures. Daarbij speelde het wetenschappelijk onderzoek van het onderwijs een stimulerende rol. De omstandigheden waaronder schoolleiders en leraren hun werk moeten doen ondergingen in de afgelopen 75 jaar een substantiële verbetering. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de kwaliteit van de schoolgebouwen en ook aan de groeps grootte. In 1924 kon in het lager onderwijs een klas worden gesplitst bij 49 leerlingen of meer (deze '48-schaal' zou gelden tot 1933). Sedertdien is de gemiddelde groeps grootte in het basisonderwijs gehalveerd. Tussen klassen en scholen bestaan thans overigens aanzienlijke verschillen in groeps grootte. Nemen we opnieuw 1919 als referentiepunt dan springen ook de verbeteringen van de arbeidsvoorwaarden van onderwijsgeevenden in het oog. Als beginnende onderwijzer verdiende mijn vader in 1939 fl. 1.063,- per jaar.

Voor na de Tweede Wereldoorlog werden de onderwijzers salarissen fors verhoogd. De neerwaartse ontwikkeling die zich voltrok in het tijdvak 1979-1985 is over een langere periode gezien, een incident. Sinds 1990 is het beleid van de Rijksoverheid gericht op een revitalisering van het leraarschap, in overeenstemming met het inzicht dat de leraar de spil is waar het onderwijs om draait.

Het Nederlandse schoolwezen heeft zich ontwikkeld tot één van de beste ter wereld. Vooral dankzij de verbetering van de onderwijskwaliteit is de gemiddelde intelligentie van de Nederlandse bevolking in de afgelopen 75 jaar aanzienlijk gestegen. Veel jammerklachten over het niveau van het Nederlandse onderwijs hebben het karakter van ongefundeerde nostalgie. Vroeger was niet alles beter. Dit is geen pleidooi voor zelfgenoegzaamheid. Er valt nog veel te verbeteren. Er zijn gerechtvaardigde zorgen over de mate waarin leerlingen aan het einde van de basisschool elementaire vaardigheden op taalkundig en rekenkundig terrein beheersen. Ook roepen de repeterende aanslagen op de budgetten van de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs, vooral in de afgelopen 15 jaar, indringende vragen op over de verhouding tussen taken en middelen binnen deze sector van het onderwijsbestel. En evenmin valt te ontkennen, dat een verbetering van het niveau van de lerarenopleidingen goed zou zijn voor de kwaliteit van het onderwijs in ons land. Zo is er meer te wensen. Maar doemdenken over de kwaliteit van het Nederlands onderwijs acht ik misplaatst. Gerealiseerde kwaliteit roept telkens een behoefte aan nieuwe verbeteringen op. In die zin is kwaliteitszorg een permanente opgave.

Ingrijpend waren de veranderingen die zich de afgelopen 75 jaar voltrokken in de maatschappelijke functies van het onderwijs. Vóór 1900 was het onderwijs, vooral het voortgezet en het hoger onderwijs, een voorziening ten behoeve van een beperkte maatschappelijke bovenlaag en van de opkomende burgerij. Het onderwijs droeg bij aan de stabiliteit van de standenstructuur. In deze eeuw wordt de school meer en meer een voertuig van sociale verandering. Onderwijs is de motor achter massale verticale sociale mobiliteit, die de statische sociale structuur van onze samenleving ingrijpend heeft beïnvloed. Nauw hiermee verbonden zijn de indrukwekkende bijdragen van het onderwijs aan de emancipatie van bevolkingsgroepen die zich aan het begin van deze eeuw in een achtergestelde zo niet minderwaardige positie bevonden: de arbeidersklasse, de 'kleine luyden', vrouwen en katholieken. De school is de afgelopen 75 jaar meer en meer belast met de toedeling van maatschappelijke kansen. Idenburg merkte hierover op: "Zo dirigeert de school vandaag de opgroeiende mensen naar de poorten van de samenleving. Dit is de sleutelmacht der school". Het is deze sociale functie van de school die terecht zoveel zorgen heeft opgeroepen over de mate waarin binnen het onderwijs het ideaal van gelijke kansen op profijt tot gelding komt. De bestaande sociale ongelijkheid van onderwijskansen is ook thans nog één van de grote problemen waarmee in het schoolwezen wordt geworsteld. Daarbij springen de onderwijsachterstanden van allochtone leerlingen scherp in het oog. Een verbetering van de effectiviteit van het onderwijsvoorrangsbeleid is dringend geboden.

In de achter ons liggende 75 jaar vervulde het onderwijs ook gewichtige economische functies. De exponentiële stijging van het educatieve niveau van onze beroepsbevolking was een noodzakelijke, hoewel geen voldoende voorwaarde voor de economische ontwikkeling die zich sedert 1919 voltrok. De welvaartsstijging, vooral die na de Tweede Wereldoorlog, was mede aan het onderwijs te danken.

Ook in sociaal-cultureel opzicht heeft het Nederlandse schoolwezen de afgelopen 75 jaar belangrijke bijdragen aan ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving geleverd. Daarbij denk ik met name aan de betekenis van de toegenomen mondigheid van de burger voor het democratisch gehalte van onze samenleving, maar bijvoorbeeld ook aan de bijdragen van het onderwijs aan de culturele verscheidenheid van ons land, vooral dankzij de onderwijsvrijheid. In een plurale samenleving als de onze is onderwijs een pacificerend mechanisme. Daarom is het zo belangrijk dat ook leerlingen uit culturele minderheidsgroepen van het onderwijs profiteren.

De maatschappelijke gebruikswaarde van schoolkennis is de afgelopen 75 jaar meer en meer aan slijtage onderhevig geraakt. Daardoor is het volgen van louter initieel onderwijs niet meer toereikend. Er is een noodzaak tot levenslang leren. In het funderend onderwijs worden leren leren en leren denken belangrijker dan de overdracht van encyclopedische kennis.

Over de maatschappelijke betekenis van het onderwijs is in de afgelopen 75 jaar verschillend gedacht. Wagen we een poging tot ordening van het publieke debat over het onderwijs dan kunnen globaal de volgende perioden worden onderscheiden. Vóór de Eerste Wereldoorlog werd het onderwijs vooral beschouwd als een middel tot volksverheffing, zonder dat het 19de eeuwse ideaal van een cultureel hoogwaardige elite werd losgelaten. Getracht werd om het democratische en het meritocratische ideaal hand in hand te laten lopen en dat kon alleen door continuering van de scherpe scheidslijnen tussen schooltypen zoals deze in de 19de eeuw waren getrokken. Zo ontstond een dubbel-systeem; massaal onderwijs, overwegend op lager niveau, voor leerlingen uit de maatschappelijke achterhoede en een selectief stelsel van voortgezet en hoger onderwijs voor leerlingen uit de maatschappelijke bovenlaag.

In de periode 1945 tot ongeveer 1965 wordt zwaar getild aan de wederopbouw van ons land en aan het stijgen van de welvaart. Van het onderwijs worden primair economische taken verwacht. Zoveel mogelijk leerlingen moeten doorleren, want dat is economisch gezien hard nodig. Zo krijgt het ideaal van de gelijkheid van kansen een krachtige impuls. De arbeidsmarkt legitimeert het streven naar verticale intergenerationele mobiliteit. Ook werkgevers vinden dat méér arbeiderskinderen moeten doorstromen naar hogere vormen van onderwijs.

In de periode 1965-1975 groeit de belangstelling voor de sociaal-culturele functies van de school en voor haar maatschappij-kritische betekenis. De arbeidsmarktfuncties van het onderwijs worden gerelativeerd. Dat blijkt met name uit de 'Contourennota', die in 1975 verscheen. Daarin lezen we: "Onderwijs is (immers) meer dan een toeleveringsbedrijf van geschoolde mankracht voor de arbeidsmarkt. Het is primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen". Deze visie op de maatschappelijke betekenis van het onderwijs krijgt nauwelijks de kans om verwezenlijkt te worden. Stagnerende economische groei gooit roet in het eten. In de periode 1975 tot heden, maar vooral in de jaren tachtig, wordt de economische betekenis van het onderwijs herontdekt en krachtig gepropageerd. Onderwijs wordt weer vooral met economisch-utilitaire maatstaven gewaardeerd. De cultuur-politieke betekenis van het onderwijs en zijn bijdragen aan persoonlijke ontplooiing schuiven naar de zijlijn.

Sedert enige jaren is een, zij het nog aarzelende, reactie op deze zienswijze bespeurbaar. Daarvan getuigen onder meer de komst van de basisvorming in het voortgezet onderwijs, welke overwegend van algemeen-vormende aard is, en ook het door minister Ritzen geëntameerde publieke debat over de bijdragen van het onderwijs aan de vorming van belangrijke normen en waarden. Maar, daar staan andersoortige trends tegenover, zoals de voorgenomen beperking van de reikwijdte van de volwasseneneducatie tot basale economische doelstellingen (i.c. het verwerven van een startkwalificatie) en de onvermijdelijke reductie van de ruimte voor algemeen vormende vakken in het middelbaar beroepsonderwijs, indien de zogeheten praktijkcomponent fors wordt uitgebreid. Zo gezien is de koers van het onderwijsbeleid in het naderende fin de siècle onderhevig aan schommelingen. Gezien het bestaan van uiteenlopende maatschappelijke verwachtingen is dit sociologisch gezien niet

verwonderlijk.

Golfbewegingen manifesteerden zich niet alleen in het denken over de maatschappelijke functies van de school, ook in de verhouding tussen de rijksoverheid en het onderwijsveld.

Vanaf 1919 kunnen in drie fasen worden onderscheiden. Vóór de Tweede Wereldoorlog domineert de gedachte dat de rijksoverheid zich dient te beperken tot het scheppen van voorwaarden voor goed onderwijs. De economische toestand tijdens het interbellum maakt het overigens bijzonder moeilijk om deze taak te vervullen. Het rijk bevindt zich overwegend in de rol van kassier. Idenburg kwalificeert de onderwijspolitiek in deze periode als distributief-allocatief. Na de Tweede Wereldoorlog komt de gedachte op dat de rijksoverheid méér moet zijn dan een faciliterende donateur. Het rijk behoort ook de grote lijnen uit te stippelen waarlangs de ontwikkeling van het onderwijs zich kan voltrekken. Dat blijkt voor het eerst uit de publicatie van het 'Schema Bolkenstein' in 1946 en ook uit de aanvaarding in 1949 door de Tweede Kamer van de motie Peters-Van Sleen waarin de regering werd uitgenodigd een 'wetenschappelijk verantwoord plan van onderwijsvoorzieningen' op te stellen, waaruit via de Nota Rutten (uit 1951) uiteindelijk de mammoetwet zou resulteren. Zo evolueerde de onderwijspolitiek, wederom in de termen van Idenburg, van distributief naar constructief. Van Kemenade is de belangrijkste representant van deze omslag. Halverwege de jaren zeventig fungeert hij als architect van tal van vernieuwingen die overwegend in de jaren tachtig hun beslag zouden krijgen.

Wij bevinden ons thans in de nadagen van deze fase. Sedert het begin van de jaren tachtig gloort een nieuw besturingsconcept, te weten dat van een selectief sturende overheid, in wezen een symbiose van de beide voorafgaande. Dit concept is onderdeel van meeromvattende veranderingen in de verhouding tussen staat en maatschappij. Sleutelwoorden daarbij zijn deregulering, decentralisatie, privatisering en autonomievergroting. Het debat over de reikwijdte van selectieve sturing in het onderwijs is thans volop in gang. Ik acht het verstandig indien in deze discussie de volgende gezichtspunten en waarden een richtinggevende rol vervullen:

- deugdelijk onderwijs, verzorgd door bekwame, dus bevoegde docenten;
- een innerlijk samenhangend onderwijsbestel (dat niet, zoals ten tijde van de Republiek, als los zand aan elkaar hangt);
- heldere civiele effecten van diploma's (mede in het licht van de Europeanisering van de arbeidsmarkt);
- toegankelijkheid, speciaal voor leerlingen uit de maatschappelijke achterhoede;
- een doelmatige én rechtvaardige verdeling van schaarse middelen.

Uiteraard dient in het debat over de grenzen van de autonome school ook de constitutioneel verankerde vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs een belangrijk vertrekpunt te zijn. Daarbij gaat het om de vrijheid om het levensbeschouwelijke c.q. godsdienstige gezichtspunt te bepalen van waaruit het onderwijs gegeven wordt.

De genoemde veranderingen in besturingsconcepties kwamen telkens tot stand onder invloed van veranderingen in het denken over de plaats en functie van de rijksoverheid in ons maatschappelijke bestel. Dat was zo toen het geloof in een maakbare samenleving de overgang legitimeerde van een distributieve naar een constructieve onderwijspolitiek en dat is thans zo, nu twijfels over de centrale stuurbaarheid van de samenleving het streven naar meer autonomie van scholen rechtvaardigen. In beide gevallen speelden vooral ideologische overwegingen een rol, en minder de resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van sturingsinstrumenten.

Veel van wat in de afgelopen 75 jaar in het onderwijs is veranderd is een uitvloeisel van maatschappelijke dynamiek, met name van veranderingen in het politiek-bestuurlijk bedrijf, in de economie, in de omvang en samenstelling van de bevolking, in wetenschap en techniek, in sociale verhoudingen en in normen en waarden. Onderwijs wordt als een dienstverlenende instantie in hoge mate door dit type veranderingen beïnvloed al duurt het veelal even alvorens het zich aan nieuwe ontwikkelingen heeft aangepast. Wanneer als belangrijkste taak van het onderwijs wordt beschouwd

om leerlingen op hun toekomst voor te bereiden dan is, gegeven de geschetste maatschappelijke dynamiek, conservatisme in het onderwijs een contradictio in terminis.

Leerlingen zelf zijn in het onderwijs ook een dynamische factor. In 1920 werd in ons land nog een school gebouwd met als opschrift: "Een deugdzaam kind is de vreugde zijner ouders". In de klas zaten leerlingen met hun armen over elkaar af te wachten tot ze een beurt kregen. Dat is nu even anders. Het kamerlid Dr. H.A. Schuring had in 1965 een vooruitziende blik toen hij opmerkte: "Een goede conciërge is in een school een zware jongen". Omgaan met leerlingen die voortdurend actief bezig zijn met het verkennen en zo mogelijk verleggen van hun vrijheidsmarges en die buiten de school vertoeven in een enerverende belevingswereld is thans een zware opgave. De Swaan signaleert in deze eeuw een geleidelijke overgang van een bevels- naar een onderhandelingsrelatie tussen jongeren en ouders. De taak van de leraar is in de afgelopen 75 jaar vooral daardoor fors verzwaaard. Met vakkennis en pedagogisch-didactische bekwaamheid alleen redt de leraar van nu het niet. Daarnaast zijn stressbestendigheid en een gevoel voor humor noodzakelijke attributen. De afgelopen 75 jaar hebben geleerd hoe lastig het is om pedagogische idealen te propageren en te verwezenlijken in een tijdperk van dominerend materialisme, consumentisme en individualisme. Scholen met een waarden-georiënteerde doelstelling, van welke aard dan ook, hadden en hebben het moeilijk. Leerlingen bereiden zich voor op hun latere rol als calculerende burgers en gedragen zich reeds als zodanig. Zij oefenen in berekenend gedrag. Vorige keer haalde ik een 6,1, als in nu een 5,2 score sta ik toch nog voldoende. Soms wordt bij dit type afwegingen de rekenmachine te hulp geroepen om de kans op vergissingen te minimaliseren.

Er is de afgelopen jaren veel veranderd. Maar, er zijn ook constanten. Zo was er een voortdurende spanning tussen ambities en beschikbare middelen, tussen willen en kunnen, tussen idealen en praktische mogelijkheden. Dat was zo in 1919, dat is zo in 1994. Soms had die spanning een dramatisch effect zoals in 1960 in de openbare lagere school te Oosterhout waarover de inspectie rapporteerde dat het onderwijs in de maand maart voor een periode van zes weken onderbroken moest worden. "Het schoolmeubilair verkeerde in een dermate slechte toestand, dat toen het hoofd der school op een stoel plaatsnam, deze terstond bezweek. Het gevolg was een hersenschudding en de klas moest naar huis, omdat geen plaatsvervanger te krijgen was".

Min of meer constant was de afgelopen 75 jaar ook de spanningsvolle verhouding tussen de personen en instanties die op macro-niveau verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbeleid enerzijds en degenen die met de uitvoering van beleid op meso- en macro-niveau zijn belast anderzijds. Geen minister van onderwijs is in de periode 1919 tot heden geconfronteerd met een tevreden onderwijsveld. Telkens leidde het inwilligen van verlangens tot nieuwe wensen. Daardoor bleef de kloof tussen willen en kunnen structureel in stand. Spanningsvol was en is de drang tot verandering bij beleidsmakers en de behoefte aan rust en stabiliteit bij de meeste onderwijsgeevenden.

Een andere constante is het optreden van fricties tussen beleidsdoelstellingen. Het gaat daarbij met name om spanningen die voortvloeien uit rivaliserende verwachting over tot stand te brengen effecten. In de afgelopen 75 jaar gold dat vooral voor de volgende vier combinaties van doelstellingen:

- a. doeltreffendheid versus doelmatigheid (oftewel effectiviteit versus efficiency);
- b. meritocratisering versus het bieden van gelijke kansen;
- c. kwaliteitsverbetering tegenover middelen-reductie;
- d. gerichtheid op de arbeidsmarkt versus persoonlijke ontplooiing.

Elke van deze combinaties heeft het karakter van communicerende vaten; méér van het één betekent meestal minder van het ander. De genoemde fricties zijn ook in de komende jaren volop aan de orde. Overigens niet alleen in Nederland. Zij manifesteren zich tegen de achtergrond van een decor met schuivende panelen. Het schoolwezen ondergaat op weg naar het jaar 2000 de invloed van tal van maatschappelijke veranderingen zoals de voortgaande technologische ontwikkeling, de oprukkende

internationalisering en de groeiende spanning tussen de drang tot individualisering en de noodzaak van sociale cohesie.

Majesteit, dames en heren, tot zover mijn terugblik in vogelvlucht. De Onderwijsraad hoopt ook de in de toekomst raad op maat te kunnen verschaffen, steunend op de drie peilers waarop de raad sinds 1919 rust: onafhankelijkheid, verscheidenheid én deskundigheid. Raad op maat is advisering met een praktisch-instrumenteel karakter, vanuit onderwijskundige, juridische en maatschappelijke gezichtspunten en met oog voor de uitvoerbaarheid van raadgevingen. Sedert 1919 heeft de Onderwijsraad vele duizenden adviezen uitgebracht. Het leeuwendeel ervan heeft sporen in onze onderwijswetgeving nagelaten. Dat geldt niet voor alle. Adviezen zijn soms niet in dank afgenomen en niet opgevolgd. De Onderwijsraad heeft als adviesorgaan niet het laatste woord. In onze parlementair-democratische orde ligt het primaat bij de wetgever.

In het voorwoord bij het gedenkboek dat ik straks aan de Koningin mag overhandigen merkt de Minister van Onderwijs en Wetenschappen op: "Een adviescollege dat geen discussies oproept, doet zijn werk niet goed". Ik ben dat met hem eens.

Voor de Onderwijsraad kan en mag de mate waarin zijn adviezen met applaus worden bejegend geen richtinggevend criterium zijn. Dat maakt de Raad overigens wel kwetsbaar, zoals in de afgelopen 75 jaar nogal eens gebleken is. Namens het College van Voorzitters dank ik allen die de Raad in staat hebben gesteld en dat nog doen om, in het belang van goed onderwijs, zijn taken te vervullen en om aan de verwezenlijking daarvan bij te dragen. Dit geldt in het bijzonder voor de leden van de Raad en voor de deskundige en hulpvaardige medewerkers van het secretariaat.