

J.M.G. Leune

Onderwijs en maatschappelijke verandering; een terugblik op 200 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland ¹

1. Opzet

In deze terugblik wordt om te beginnen stilgestaan bij de omslag in het (denken over) onderwijsbeleid die zich op het breukvlak van de 18de en 19de eeuw in ons land voltrok. Vervolgens worden veranderingen getraceerd in de wijze waarop de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderwijs in de afgelopen twee honderd jaar gestalte heeft gekregen. Daarna passeren de wetten de revue die in dit tijdvak een belangrijk stempel drukten op de structuur en inrichting van het Nederlandse schoolwezen, gevolgd door een overzicht van betekenisvolle algemene ontwikkelingen die zich in de 19de en 20ste eeuw in het Nederlandse onderwijs voordeden. Tenslotte wordt teruggeblikt op de betekenis van het onderwijs voor enkele majeure veranderingen die zich in dit tijdvak in de Nederlandse samenleving voltrokken.

2. Terug naar 1801

Radicale breuken in de Nederlandse samenleving zijn zeldzaam. Dit geldt ook voor het hetgeen zich voltrok op het breukvlak van de 18de en de 19de eeuw. Door de komst van de eerste landelijke onderwijswet, in 1801, veranderde het onderwijs in ons land niet ingrijpend, indien we althans de programmatische retoriek waarmee die wet werd omringd nadrukkelijk onderscheiden van de invloed ervan op de feitelijke onderwijspraktijk. Het onderwijs, zoals het in de Republiek der Verenigde Nederlanden gestalte had gekregen, werd vanaf 1801 niet plotsklaps anders.

Tijdens de Republiek was van een nationaal geregisseerd onderwijsbeleid geen sprake, afgezien van het beleid jegens de zogeheten Generaliteitslanden, waarbij ik straks kort zal stilstaan. Het onderwijs werd aangestuurd vanuit de relatief autonome gewesten en de besturen van steden en dorpen. Het eerste gewestelijke reglement ontstond in Zeeland en wel in 1583. Holland volgde in 1625 en Drente in 1630. Invloedrijke bestuurlijke actoren waren voorts ambachtsheerlijkheden en de enige kerk die in de Republiek officieel werd erkend, de Nederduits-Gereformeerde Kerk. Er wordt wel verondersteld dat het onderwijs tijdens de Republiek (tussen de Unie van Utrecht van 1579 en de Franse inval in 1795) als gevolg van bestuurlijke fragmentatie het karakter vertoonde van een lappendeken. Dat is denk ik een onjuiste perceptie. Uit het ontbreken van centrale regie kan op zich nog niet worden afgeleid dat het schoolonderwijs in de gewesten, steden en dorpen sterk uiteenliep. Nationaal is niet synoniem met uniform en decentraal niet met divers. Mate van centralisatie en mate van communaliteit zijn nu eenmaal variabelen die onafhankelijk van elkaar kunnen variëren. Er waren in de 17de en 18de eeuw tussen de geografisch verspreide scholen en schooltjes opmerkelijke overeenkomsten. ² Als we ons beperken tot het lager onderwijs dan springen de volgende in het oog:

- Overal had het onderwijs een uitgesproken calvinistisch karakter; er was een plicht tot onderwijs in de gereformeerde religie.
- Schoolmeesters leerden overal hun vak in de praktijk (een professionele onderwijzersopleiding bestond niet), werden (ondanks het ontbreken van een landelijke salarisregeling) in vergelijkbare omstandigheden veelal op een vergelijkbare wijze gehonoreerd, waren allen belijdend lidmaat van de Nederduits-Gereformeerde kerk en combineerden hun functie veelal met de functies van voorzanger en koster (in de genoemde kerk).
- Nergens waren kinderen verplicht om naar school te gaan, behalve kinderen van bedeeden.

- Het curriculum was beperkt van reikwijdte: kinderen werden onderwezen in de beginselen van de gereformeerde religie; zij leerden voorts op elementaire wijze lezen, schrijven en rekenen. Schoolmeesters werden voorts geacht om eigenschappen als ijver en plichtsbesef te bevorderen.
- Op verreweg de meeste scholen golden dezelfde schooltijden; er waren verschillen tussen lesroosters voor de zomer- en de wintermaanden.
- Veruit de meeste scholen waren eenmansscholen; slechts incidenteel waren ondermeesters actief.
- Schoolgebouwen vertoonden sterk overeenkomende kenmerken; niet zelden bestond het gebouw uit een ongedeelde ruimte in of bij het schoolmeestershuis. Van klaslokalen was hoogst zelden sprake.

Verwonderlijk is de hoge mate van gemeenschappelijkheid niet. De genoemde overeenkomende kenmerken liggen gelet op de toenmalige sociale, politieke, economische en culturele omstandigheden en inzichten nogal voor de hand. Het is, anders gezegd, moeilijk voorstelbaar dat het onderwijs destijds in essentiële opzichten geografisch divergeerde. De diverse schoolreglementen schreven ook veelal dezelfde (soort) schoolkenmerken voor. Aannemelijk is dat deze reglementen veelvuldig werden gecopieerd. Gewesten en steden die voorop liepen stonden model. Zo ontstond sluipenderwijze zonder een centrale bestuurlijk-politieke regie een schoolsysteem met sterk nationale trekken.

Dat in de Republiek over de wezenskenmerken van het onderwijs in de kring van de heersende politiek-bestuurlijke elites een hoge mate van consensus bestond, kan ook worden afgeleid uit het ontstaan en bestaan van een uniforme regeling van het onderwijs in de zogeheten Generaliteitslanden. Deze regeling werd vastgesteld door de Staten-Generaal op 3 mei 1655 en vernieuwd op 31 maart 1725.³ Eigenlijk markeert zij het begin van een nationaal onderwijsbeleid en niet de schoolwet van 1801. In menig opzicht is het Schoolreglement ten behoeve van de steden en ten plattelande, in de heerlijkheden en de dorpen, ressorterend onder de Generaliteit interessant. Neem de considerans van de regeling die als volgt luidt:

“Alzoo het stuk van de scholen en schoolmeesteren eene zaak is van al zulken gewichte, dat in alle welgestelde steden en plaatsen, en vervolgens in de Gewesten van Brabant, onder de gehoorzaamheid van deze staat staande, daarop zonderlinge order en opzicht dient gesteld te worden, ten einde de kinderen (wezende het zaad, waaruit alle geschiktheid in de Kerke en de Republiek te verwachten is) in de Christelijke Gereformeerde Religie, vreeze des Heeren, en alle zedigheid en gehoorzaamheid, mitsgaders in de geleerdheid, goede kunsten, elk naar zijn gelegenheid en bekwaamheid, mogen opgevoed en opgetogen worden tot Godes eere, welstand der kerken en het gemeene beste, en tot troost en welbehagen van een iegelijk in het generaal en particulier, die de vruchten daarvan te verwachten hebben en genieten zullen bij de nakomelingen”. Opmerkelijk is de onderkenning van het belang van een regelmatig schoolbezoek. Alle schoolmeesters kregen de opdracht erop te letten “of al hunne scholieren in de scholen tegenwoordig zijn, en zoo niet, vernemen naar de oorzaak van hunne afwezigheid en dan voorts naar bevindinge handelen” (kapittel II, lid 1). Met de bepaling dat iedere schoolmeester moest beschikken over een akte van bekwaamheid (na “behoorlijk onderzoek of examinatie” te verstrekken door de Raad van State of een andere daartoe rechthebbende instantie) werd een vroege aanzet gegeven voor een landelijke onderwijzersopleiding, althans voor het denken in termen van nationale standaarden voor het ambt van onderwijzer (kapittel I, lid 1). Het was voorts voor “paapschen” schoolmeesters verboden om het schoolmeestersambt uit te oefenen. Het werd schoolmeesters niet toegestaan kinderen vrijaf te geven op “paapsche feestdagen” (kapittel II, art. 2). Indien tegelijk les zou worden gegeven aan jongens en meisjes diende de schoolmeesters ervoor te zorgen dat zij “tot eerbare tuchtigheid” van elkaar gescheiden zouden blijven (kapittel II, artikel 15).

In Brabant bestond veel verzet tegen dit schoolreglement, in het bijzonder tegen de vele bepalingen inzake het gereformeerde karakter van het onderwijs. De naleving van de

voorschriften was soms problematisch.⁴ Ook toen raakte het beleid, zoals het op macro-niveau was uitgestippeld, niet als vanzelf de feitelijke onderwijspraktijk. De kloof tussen macro en micro is geen hedendaags verschijnsel.

Aan het einde van de 18de eeuw is in programmatische zin de basis gelegd voor het nationale schoolstelsel zoals dit aan het begin van de 19de eeuw vorm kreeg. Binnen het kader van een meeromvattend ongenoegen over de economische, sociale en culturele situatie in de Nederlandse Republiek (een onvrede die vooral werd gekanaliseerd door zogeheten patriotten) manifesteerde zich toen een brede ongerustheid over de toestand van het onderwijs.⁵ Deze lag ten grondslag aan de oprichting van de Maatschappij tot Nut van het Algemeen in 1784.

Onder meer in het kader van provinciale genootschappen voor kunsten en wetenschappen werd gediscussieerd over de wenselijkheid van een nationaal onderwijsstelsel. Door het uitschrijven van prijsvragen werd de verbeelding geprikkeld. In 1793 werd een prijsvraag over de hervorming van het onderwijs, uitgeschreven door het Provinciaal Utrechtsch Genootschap van Kunsten en Wetenschappen, gewonnen door de rector van de Latijnse school te Gouda, Vatebender. Hij wees op het belang van de creatie van gelijke kansen op ontplooiing van talenten, ongeacht de sociale herkomst van kinderen. Ook verdedigde hij de stelling dat “de opvoeding der jeugd geen particulier goed is, met welke ieder mag leven naar zijn grilligheden, en het vermorschen naar zijn onkunde of kwaadwilligheid”. Vatebender toonde zich voorstander van een voortzetting van basisvorming na de lagere school, toen een revolutionaire gedachte, aangezien het lager onderwijs, als het al gevolgd was, voor het leeuwendeel van de leerlingen eindonderwijs was.⁶

Op 10 juni 1796 presenteerde een commissie, ingesteld door de Nationale Vergadering (die tijdens de Bataafse Republiek de plaats van de Staten-Generaal had ingenomen), een voorstel inzake “het beramen van een ontwerp van Nationaal Onderwijs”. De gedachten over het belang van onderwijs, zoals die vervolgens werden neergelegd in de Staatsregeling voor het Bataafse Volk uit 1798 kwamen sterk overeen met pedagogische denkbeelden die vanuit het “Nut” waren ontwikkeld. In artikel 60 van genoemde Staatsregeling lezen we: “De Maatschappij wil, dat de verlichting en beschaaving onder haare Leden zooveel mogelijk bevorderd worde”. Verlichting en beschaving waren uitgangspunten die door het “Nut” waren gepropageerd. De staat had volgens het Nut tot plicht om het geluk van het volk te bevorderen. Om dat te bereiken was er volgens het Nut geen beter middel te bedenken dan onderwijs voor allen.⁷ De denkbeelden over het onderwijs die aan het einde van de 18de eeuw richting gaven aan het denken over onderwijsbeleid op een nationaal niveau waren een typisch product van de Verlichting, de periode in de Europese cultuurgeschiedenis die gekenmerkt werd door een optimistisch geloof in de mens en zijn mogelijkheden.⁸

Ongerustheid over de kwaliteit van het onderwijs ging aan het einde van de achttiende eeuw hand in hand met de onderkenning van de potentieel enorme betekenis van het onderwijs voor maatschappelijke vooruitgang in economisch, sociaal en cultureel opzicht. Het schoolwezen werd ontdekt als een bestuurbaar voertuig van maatschappelijke verandering en niet langer gezien als een instituut dat primair zo niet uitsluitend diende bij te dragen aan handhaving van de maatschappelijke status quo. Anders gezegd: het onderwijs diende de basis te leggen voor modernisering van de samenleving. Filosofen als John Locke en Jean-Jacques Rousseau droegen belangrijke bouwstenen aan voor een pedagogische legitimering van deze opdracht. Onder invloed van Locke wankelde de gedachte dat de mens geneigd is tot alle kwaad en dat onderwijs en opvoeding daardoor betrekkelijk zinloos zijn. Locke poneerde dat de menselijke geest vormbaar is. Voorts schetste hij onwetendheid en bijgeloof als belangrijke determinanten van veel kwaad. De leuze “kennis is deugd” kan aan hem worden toegeschreven.⁹ Rousseau wees op de perverterende invloed die een kind kan ondergaan indien het onderwijs zich teveel binnen de vigerende maatschappelijke werkelijkheid afspeelt. Het onderwijs moet en kan vergezichten openen en kinderen uittillen boven hun veelal miserabele bestaan. Ook Rousseau legde daarmee een normatieve basis voor een emancipatoire kijk op het onderwijs. Onderwijs zou niet langer een conserverend sociaal instituut dienen te zijn. Deze visie op onderwijs manifesteerde zich aan het einde van de 18de

eeuw niet alleen in de Nederlandse Republiek doch ook elders in Europa. Er lonkte een maatschappelijke orde “die gebaseerd zou zijn op natuur en rede” en waarin “vrijheid, gelijkheid en broederschap” werkelijkheid zouden worden.¹⁰

De vervanging van de Republiek der Verenigde Nederlanden door de Bataafse Republiek maakte de weg vrij voor een implementatie van deze Verlichtingsidealen. De vaststelling van een instructie voor een Agent van Nationale Opvoeding op 21 december 1798 was een betekenisvolle opmaat naar een eerste nationale schoolwet. De weg naar deze wet werd eerst geplaveid door de Agent Theodorus van Kooten die in 1799 werd opgevolgd door de Leidse hoogleraar J.H. van der Palm. Laatstgenoemde ontwierp de schoolwet die op 6 juni 1801 bekrachtigd werd.

Staatkundig gezien mag het jaar 1801 ongetwijfeld een mijlpaal in de Nederlandse onderwijsgeschiedenis genoemd worden. Niet eerder werd het totale onderwijs van staatswege geregisseerd. Daarom mag men stellen dat de schoolwet van 6 juni 1801 de start markeert van een nationaal onderwijsbeleid.

De implicaties daarvan waren niet aanstonds in de schoolpraktijk merkbaar. De principiële wending die zich op macro-niveau voltrok raakte de werkvloer van het schoolwezen slechts in beperkte mate. Dit geldt in het bijzonder voor de uitrusting van de schoolgebouwen, de kwaliteiten van de schoolmeesters, de samenstelling van het vakkenpakket (het curriculum) en de gehanteerde didactische werkvormen. Gecontinueerd werd het standenkarakter van het onderwijs zoals het in een lange traditie en in overeenstemming met het streng gelaagde karakter van de samenleving gestalte had gekregen. De eerste schoolwet ging niet gepaard met de invoering van leerplicht. Ook hierdoor mag de betekenis van deze wet niet worden overdreven. De uiterst korte periode gedurende welke de eerste schoolwet van kracht was relateert het belang ervan eveneens. Reeds op 29 juli 1803 werd zij door een nieuwe schoolwet vervangen als uitvloeisel van een vernieuwing van de Staatsregeling van 1798.¹¹ Het nationaal onderwijsbeleid kreeg vooral reliëf toen de referendaris bij de Raad van Binnenlandse Zaken, Adriaan van den Ende, in 1805 een “Reglement voor het lager schoolwezen en onderwijs binnen de Bataafse Republiek” ontwierp. Dit reglement legde de basis voor de schoolwet van 3 april 1806. Deze wet zou een belangrijk stempel drukken op de opzet en inrichting van het Nederlandse schoolwezen in de eerste helft van de 19de eeuw. Zij hield stand tot 1857. Een van de bijzonderheden van die wet is de vergaande invloed die werd toegekend aan de staat. Idenburg kwalificeert de staatsinvloed die door deze wet werd gelegitimeerd als die van een “opperpedagoog”.¹² Voor alle openbare scholen werd een Algemene Schoolorde verplicht met gedetailleerde voorschriften over te hanteren leerboeken en aan te wenden didactische werkvormen.¹³ Klassikaal onderwijs werd verplicht. Er diende zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van een schoolbord.

Reeds in de schoolwet van 1801 was de positie geregeld van rijksschoolopzieners die tot taak kregen er nauwgezet op toe te zien dat de bekostigings- en deugdelijkheidsregels van de rijksoverheid werden nageleefd. Hun komst en bevoegdheden indiceren volgens Idenburg de overgang naar een “centralistisch-autocratisch” onderwijsbeleid. De schoolopzieners werden “de staatsambtenaren, waardoor het opperbestuur allerwegen zijn macht uitoefende”.¹⁴ Er is een interessante parallel tussen de toenmalige invloed van de rijksoverheid op het onderwijs en die van de rijksoverheid anno 2001. In beide gevallen speelt het Rijksschooltoezicht, functionerend onder ministeriële verantwoordelijkheid, een sleutelrol in de transmissie en effectuering van deze invloed. Legitimeerde in 1806 de Algemene Schoolorde de positie van het rijksschooltoezicht, sinds kort draagt de Wet op het Onderwijstoezicht (de WOT) zorg voor een juridische “dekking” van de inhoudelijke bemoeienis van inspecteurs met het onderwijs en daarmee voor de greep van de regering op de kwaliteit van het onderwijs zoals dit uit de openbare kas wordt bekostigd.¹⁵

De Algemene Schoolorde uit 1806 gold voor alle openbare scholen. De term openbare school had toen een andere, bredere betekenis dan thans. Onder een openbare school werd een school verstaan die werd gefinancierd uit een publieke kas. Kerkelijke kassen werden ook gerekend tot de publieke kas. Naast openbare waren er ook toen al bijzondere scholen. Zij waren

ongesubsidieerd en onderverdeeld in scholen der eerste klasse (uitgaande van instellingen of schoolverenigingen) en die der tweede klasse (de zogeheten particuliere scholen). Omstreeks 1811 bestonden er in ons land (boven de grote rivieren) 1806 openbare en 1132 bijzondere scholen. Deze cijfers kunnen als volgt worden uitgesplitst: ¹⁶

▪ Gewone (gemengde) openbare scholen:	1.775
▪ Openbare meisjesscholen	31
▪ Bijzondere scholen der eerste klasse	288
▪ Bijzondere scholen der tweede klasse	581
▪ Bijzondere meisjesscholen	129
▪ Bijzondere joodse scholen	134

Een omstreden bepaling in de schoolwet van 1806 was het verbod op oprichting van scholen (ook van bijzondere scholen) zonder toestemming van de overheid. Deze zogeheten autorisatie-bepaling stuitte vooral in rooms-katholieke kring en dus vooral in zuidelijk Nederland op veel verzet. Er werd onder aanvoering van Le Sage ten Broek tegen geopponeerd. ¹⁷ Later sloot G. Groen van Prinsterer zich erbij aan toen pogingen om de openbare school te protestantiseren in dogmatische zin, zoals ten tijde van de Republiek, mislukten. Zo legde de schoolwet van 1806 de basis voor de eerste schoolstrijd die in de eerste helft van de 19de eeuw gestreden werd. ¹⁸ Die strijd had betrekking op het karakter van het openbaar onderwijs en op de vrijheid van particuliere instanties om, ongehinderd door de staat, eigen scholen op te richten. Pas later, in de tweede helft van de 19de eeuw (toen de liberale visie op het neutrale karakter van het openbaar onderwijs had gezegevierd en de vrijheid om scholen op te richten grondwettelijk was beschermd), kwam de kwestie van de financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen in het brandpunt van de schoolstrijd te staan. Die strijd zou in 1917 beslecht worden. ¹⁹ Het toen gesloten pacificatie-akkoord (een uitdrukking van het vermogen van de Nederlandse samenleving om effectief te streven naar consensus temidden van divergerende waarden en belangen ²⁰) zou een wezenlijk stempel drukken op de structuur van het Nederlandse schoolwezen in de 20ste eeuw, tot op de dag van vandaag.

Idenburg waardeert de schoolwet van 1806 zowel positief als negatief. Deze wet, zo merkt hij op, is een bron van voorspoed geweest en een oorzaak van ellende. Wat dit laatste betreft wijst Idenburg erop dat het centralistische karakter van die wet de kiem legde voor de Belgische Opstand en het ontstaan van een autonome Belgische staat. Daar staat volgens Idenburg tegenover dat de schoolwet van 1806 “wezenlijk heeft medegeholpen om het provincialisme te overwinnen en het geestelijk fundament der natie te vestigen en te versterken”. De wet maakte voorts de invloed mogelijk van tal van bekwame en bezielde leiders, waaronder tal van schoolopziensers, die “ons lager schoolwezen uit een droeve staat van verwoording hebben opgetrokken tot een systeem met onderwijzers, die aan zekere eisen van kennis voldeden en zich boven de oude routine uit wisten te werken, met leermethoden, die toentertijd de bewondering van onze buurlanden tot zich konden trekken, en gebouwen, die de kritiek van de tijd konden doorstaan”. ²¹

Een betekenisvol moment in onze vaderlandse nationale onderwijsgeschiedenis aan het begin van de 19de eeuw is zonder twijfel ook het Besluit van 18 december 1804 inzake een nationale, Nederlandse spellingsregeling. Deze regeling werd (op verzoek van de Agent voor Nationale Opvoeding) ontworpen door de Leidse hoogleraar M. Siegenbeek en op scholen verplicht gesteld. De onderkenning van het nationale belang van onderwijs kreeg voorts uitdrukking via de stipulering van de regeringsverantwoordelijkheid voor het onderwijs in ons land in de eerste grondwet van het soevereine Koninkrijk der Nederlanden. In artikel 140 van de grondwet uit 1814 werd die verantwoordelijkheid als volgt verwoord: “Ter bevordering van Godsdienst, als een vaste steun van den Staat en ter uitbreiding van kennis is het openbaar onderwijs op de hooge, middelbare en lage scholen een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering. De Souvereine Vorst doet van den Staat dier scholen aan de Staten-Generaal een uitvoerig verslag geven”. Interessant is de wijze waarop de zorg der regering werd

gelegitimeerd. In overeenstemming met en in het verlengde van de calvinistische signatuur van de Republiek werd het bevorderen van godsdienst als de eerste rechtvaardigingsgrond voor een nationaal onderwijsbeleid gezien. De tijdens de Franse bezetting doorgevoerde formele scheiding tussen kerk en staat bleef intact, doch niet zonder dat het bevorderen van godsdienst mede als een taak van de regering werd beschouwd. In de schoolwet van 1806 was reeds vastgelegd dat al het schoolonderwijs zodanig moest worden ingericht dat kinderen opgeleid zouden worden tot alle maatschappelijke en christelijke deugden.

3. Verschuivingen in de rol van de rijksoverheid

De wijze waarop de verantwoordelijkheid van de nationale staat voor het onderwijs in ons land constitutioneel is geregeld biedt ruimte voor exegetische en daarmee voor zich wijzigende opvattingen over de manier waarop die verantwoordelijkheid concreet gestalte kan c.q. behoort te krijgen. Dat het onderwijs een zaak van nationaal belang is en derhalve een aanhoudende zorg van de rijksoverheid vereist, is in de afgelopen 200 jaar niet fundamenteel betwist. Maar vier dimensies van de overheidsrol hebben sedert 1801 met enige regelmaat en met meer of minder emoties omringd ter discussie gestaan, vooral in politiek-bestuurlijke kring:

- De mate van bemoeienis van de staat met het functioneren van onderwijsinstellingen. Bij deze dimensie is in het geding of de overheidssturing meer of minder intensief dient te zijn. Hoe ver bijvoorbeeld mogen deugdelijkheidseisen gaan? Dienen ze zich, als ze al mogen gelden, te beperken tot het indiceren, in meer algemene zin, van in acht te nemen streefrichtingen (zoals in geval van de voor basisscholen geldende kerndoelen) of behoren ze een meer concreet-richtinggevend karakter te hebben (zoals in geval van exameneisen in het voortgezet onderwijs)? Het debat hierover wordt gevoed door uiteenlopende argumentatie-kaders: louter politiek-ideologische (waarbij uiteenlopende visies op de rol van de staat in het maatschappelijk leven om de hoek komen kijken), constitutionele (met name interpretaties van de reikwijdte van het begrip vrijheid van richting), bestuurskundige (is het wel effectief mogelijk om de kwaliteit van onderwijs via gedetailleerde regelgeving aan te sturen en te bewaken?) en onderwijskundige (wat dienen onderwijsdeelnemers aan het einde van een opleiding te weten, te kennen en kunnen?). Discussies over de mate van sturing staan vervolgens zelden los van discussies over de aanvaardbaarheid en beschikbaarheid van sturingsinstrumenten (zie de vierde dimensie). Thans sluimert een discussie over de mate waarin de overheid verantwoordelijk dient te zijn voor de bekostiging van het onderwijs. Zeker is dat van overheidswege, zij het nog voorzichtig, aandacht wordt gevraagd voor het aandeel in deze bekostiging van al degenen die van het onderwijs profijt hebben, zoals de deelnemers en het bedrijfsleven. Vooralsnog lijkt het dan te gaan om additionele bijdragen en niet om substitutie van de financiële verantwoordelijkheid van de overheid, maar de grens tussen basis- en aanvullende bekostiging is vaag (welke voorzieningen behoren tot de kern en welke bewegen zich in de sfeer van aanvullende faciliteiten?) en kan daarom gemakkelijk worden overschreden.²²
- De aard van de staatsbemoeienis. Hier is de inhoud of de reikwijdte van de overheidsgreep in het geding. Wat moeten kinderen op school leren? Welke vakken dienen voorgeschreven te worden? Aan welke kerndoelen, eindtermen of exameneisen worden ze blootgesteld? Opvattingen hierover lopen niet zelden uiteen. Onze onderwijsgeschiedenis leert dat zij zich nogal eens bewegen op het continuüm van smal naar breed. In geval van een brede taakopvatting duiken bijvoorbeeld pleidooien op voor een “brede school”, een school die zich in welhaast alle denkbare opzichten met de ontwikkeling van kinderen inlaat. Daar staat dan de opvatting tegenover dat het beter is wanneer de school zich beperkt tot het uitvoeren van enkele onderwijskundige kerntaken.
- De vorm van de overheidsbemoeienis. De cruciale dimensie is hier vooral de mate van centralisatie. Dient de overheidsverantwoordelijkheid vooral op landelijk niveau gestalte te krijgen of is een betekenisvolle beleidsruimte van lokale en regionale overheden

verstandiger? In discussies hierover duiken meningsverschillen op over de mate waarin het onderwijs op basis van nationale standaarden behoort te worden ingericht, over de doelmatigheid van bestuurlijke fragmentatie en over de mate waarin het vigerende constitutionele kader ruimte biedt voor verticale delegatie.²³

- De instrumentatie van de overheidsbemoediging. Hier is in het geding met behulp van welke middelen (instrumenten) de overheidsverantwoordelijkheid vorm krijgt. Globaal zijn er vrijwel steeds drie soorten stuurmiddelen: dwingen, ruilen en overtuigen. Zij hebben elk hun mogelijkheden en beperkingen. Visies op hun aantrekkelijkheid en hun effectiviteit kunnen sterk divergeren. Zo is momenteel het wetgevingsinstrument niet populair (als uitvloeisel van het streven naar deregulering) en wordt veelvuldig getracht om beleid te voeren middels het afsluiten van convenanten, het toedienen van financiële prikkels, het intensiveren van toezicht, het appelleren aan verantwoordelijkheidsbesef van direct betrokkenen (schoolbesturen, schoolleiders, leraren en onderwijsdeelnemers en tal van intermediaire instituties en personen) en het via voorlichting en public relations overtuigen van beleidssubjecten.²⁴

Het voert te ver om elk van de geschetste discussies empirisch te traceren voor de gehele periode die in dit bestek wordt overzien. In plaats daarvan wordt volstaan men een poging om de rol die de rijksoverheid de afgelopen twee eeuwen in de besturing van het schoolwezen in ons land heeft gespeeld integraal te periodiseren. In het besef dat het categoriseren van historische processen gewoonlijk hachelijk is, is het, naar mijn mening, mogelijk om in grote lijnen vier perioden te onderscheiden.²⁵

De eerste periode omvat globaal de eerste helft van de 19de eeuw. De idee van een nationaal onderwijsbeleid krijgt tastenderwijze vorm, doch de overheidsrol wordt gekenmerkt door ambiguïteit. Er is verwarring over de reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid, direct al in de Bataafse tijd.²⁶ Enerzijds is er een breed gedragen besef dat het onderwijs een “aanhoudende zorg” van de staat vereist (gelet op het daarmee gemoeide maatschappelijke belang), anderzijds zijn bestuurlijk-politieke elites doordrongen van het besef dat de staat bij het aansturen van het onderwijs nadrukkelijk zijn grenzen dient te bewaken. Vooral met het oog op de wenselijke eenheid van het noordelijke en het zuidelijke deel van het Koninkrijk (en indachtig het decentrale karakter van het onderwijs in de Republiek) dient er voldoende ruimte te zijn voor lokale invloeden, doch nadrukkelijk binnen het kader van een uiterst gedetailleerd stelsel van deugdelijkheidseisen als uitvloeisel van de schoolwet uit 1806. Door middel van een Koninklijk Besluit van 2 januari 1842 (waartoe reeds in 1830 een aanzet was gegeven) is getracht om de openbare school een uitgesproken kameleontisch karakter te geven. Gekozen werd voor “relatieve neutraliteit” en voor een “staatschool naar gezindheden”. Afhankelijk van lokale behoeften kon de openbare school (onder handhaving van het principe van onderwijs in algemene christelijke deugden) een bepaalde identiteit (“kleur”) krijgen. Zo zouden onder het onderwijzend personeel de diverse godsdienstige gezindten in de directe omgeving van de school zoveel mogelijk in de juiste verhouding vertegenwoordigd moeten zijn.²⁷ Duidelijker kon de ambiguïteit over de rol van de staat niet gedemonstreerd worden.

In de eerste helft van de 19de eeuw kon bij het implementeren van de idee van een nationaal onderwijsbeleid niet worden teruggegrepen op een beproefd recept; er was in de vaderlandse geschiedenis geen ervaring mee opgedaan. Ook daardoor kenmerkte die eerste periode zich door onzekerheid.

Het beginsel van de onderwijsvrijheid, zoals dit is neergelegd in de grondwet van 1848, is de vrucht van het vrijheidsstreven in de eerste helft van de 19de eeuw van liberalen, rooms-katholieken en anti-revolutionairen. De grondwetsherziening van 1848 en de daarmee nauw samenhangende Lageronderwijswet van 1857 markeren het begin van een tweede periode in de vormgeving van de rol van de staat. Deze periode kan worden getypeerd als centraal-distributief en duurt globaal tot de Tweede Wereldoorlog. Kenmerkend voor deze (lange) fase is een ingenieus te noemen dubbelslag. Enerzijds is er onmiskenbaar sprake van toenemende centrale sturing (getuige vooral de totstandkoming van wetten die de structuur en inrichting van het onderwijsbestel ingrijpend beïnvloeden; zie verderop), anderzijds werd het beginsel

van onderwijsvrijheid zodanig vormgegeven dat het bijzonder onderwijs zich op “eigen” wijze kon ontwikkelen, in overeenstemming met de godsdienstige en wereldbeschouwelijke pluriformiteit die zich in de Nederlandse samenleving manifesteerde. Ook aan openbare scholen werd overigens een substantiële inrichtingsvrijheid gelaten; voorschriften over het onderwijskundige regime op met name openbare lagere scholen ontbraken.

De beëindiging van de schoolstrijd door middel van de grondswetwijziging in 1917, waarbij het beginsel van financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen werd aanvaard, is een bijzonder moment in de onderscheiden tweede periode. Daartoe was een betekenisvolle aanzet gegeven door de SDAP met de aanvaarding, in 1902, van de zogeheten Groninger schoolmotie, waarin het recht van bijzondere scholen op volledige staatssubsidie werd erkend. Vervolgens was het pad geëffend door een “zwarte” (op 31 december 1913 ingestelde) staatscommissie (louter bestaande uit kamerleden) onder voorzitterschap van de vrijzinnig-liberaal D. Bos. De commissie was in het leven geroepen door het kabinet-Cort van der Linden. Dank zij het werk van deze Pacificatie- of Bevredigingscommissie was de schoolstrijd in politieke zin op 12 april 1916 beslecht, toen deze commissie (overigens na moeizaam verlopen discussies) nagenoeg eensgezind rapporteerde.²⁸ Reeds drie dagen later (op 15 april 1916) maakte de regering bekend dat het pacificatie-voorstel onverkort werd overgenomen. De staat verkreeg het recht om scholen die uit de publieke kas bekostigd worden, of ze nu openbaar of bijzonder zijn, deugdelijkheidseisen voor te houden, doch diende daarbij het beginsel van de vrijheid van richting in acht te nemen. Dit beginsel houdt voor bijzondere scholen met name de vrijheid in om personeel te benoemen (en te ontslaan) en om leermiddelen te kiezen. Naast en deels tegenover een in beginsel volledige vrijheid van richting ontstond een nadrukkelijk door deugdelijkheidseisen begrensde vrijheid van inrichting, evenals een niet onbetekenende restrictieve vrijheid van stichting. Zo kon het Nederlandse schoolwezen zich enerzijds ontwikkelen tot een centraal geregisseerd systeem en anderzijds tot een stelsel van onderwijsinstellingen met een betekenisvolle hoge mate van autonomie op het normatieve vlak. Scholen mochten en mogen vrij zijn in gebondenheid.

De beslechting van de schoolstrijd was een enorme impuls voor het bijzonder onderwijs en veroorzaakte een aardverschuiving in de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Vanaf 1920 (toen de onderwijspacificatie “handen en voeten” kreeg in de Lager Onderwijswet van 1920) daalde het percentage leerlingen dat in ons land openbaar lager onderwijs bezoekt van ruim 55 % naar ongeveer 32 % aan het einde van de 20ste eeuw.²⁹ Het aantal bijzondere scholen overtrof al spoedig het aantal openbare. In 1850 bedroeg het percentage confessionele lagere scholen 25, in 1995 was dit aandeel gestegen tot 66 procent. De dominantie van de openbare school maakte plaats voor een minderheidspositie. Na de Tweede Wereldoorlog zou de toenemende secularisatie geen bedreiging zijn voor het marktaandeel van het bijzonder onderwijs. Tussen 1945 en 2001 bleef dit aandeel vrijwel intact, zij het dat de bijdrage van het rooms-katholiek onderwijs aan het geheel van het bijzonder onderwijs daalde en die van het algemeen-bijzonder onderwijs toenam.³⁰

De derde periode in de geschiedenis van onze nationale onderwijspolitiek vangt direct na afloop van de Tweede Wereldoorlog aan en duurt tot ongeveer 1995. Deze kan worden gekarakteriseerd als centraal-sturend.³¹ De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid overstijgt in dit tijdvak in aanzienlijke mate de loutere rol van financier, net zoals trouwens in andere sectoren van staatszorg. Er is een toenemende bemoeienis met de structuur en de deugdelijkheid van het onderwijs. Vele vernieuwingsplannen (waartoe overigens in de vooroorlogse periode reeds belangrijke voorzetten waren gegeven³²) zien het licht. Scholen worden met grote regelmaat geconfronteerd met opgelegde innovaties. Het ministerie van Onderwijs, Kunsten (later: Cultuur) en Wetenschappen groeit exponentieel van 180 ambtenaren in 1940 tot ruim 2600 in 1990.³³ Als gevolg van wisselingen in de politieke samenstelling van kabinetten ontstaan er, vooral in het laatste kwart van de 20ste eeuw, pendelbewegingen in het denken over de wenselijke beleidskoers, in het bijzonder op het terrein van het voortgezet onderwijs. Vooral daardoor kan de naoorlogse periode getypeerd worden als onrustig. De verhouding tussen de rijksoverheid en het onderwijsveld is gespannen, overigens niet alleen door dissensus over innovaties doch ook door

overheidsingrepen in de bekostiging van het onderwijs, die vooral voor het voortgezet en het hoger onderwijs diep insnijdende bezuinigingen met zich brachten, vooral in de jaren vanaf 1975.³⁴

Een belangrijke basis voor een uitdijende rol van de staat op onderwijsterrein is op 2 december 1949 gelegd toen de Tweede Kamer een motie aanvaardde van de kamerleden Peters (P.v.d.A.) en Van Sleen (K.V.P.) waarin de regering werd uitgenodigd om “met inachtneming van de vrijheid van onderwijs te geraken tot een wetenschappelijk verantwoord plan van onderwijsvoorzieningen”, overwegende dat een sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen noodzakelijk is.³⁵ Deze motie leidde uiteindelijk via de mammoetwet tot een ingrijpende reorganisatie van het voortgezet onderwijs in ons land.

Uit het verderop te presenteren overzicht van majeure wettelijke ingrepen in de opzet en inrichting van het Nederlandse schoolwezen (zie paragraaf 4) moge blijken hoezeer deze invloed zich vooral heeft gemanifesteerd in de periode 1945-1995 en daarbinnen in het bijzonder in de laatste twee decennia.

In het laatste kwart van de 20ste eeuw is het constitutionele kader waarbinnen het nationaal onderwijsbeleid wordt gevoerd met enige regelmaat aan veranderingen onderhevig geweest, althans de exege van dit kader door de wetgever. Aan de tekst van het onderwijsartikel in de Nederlandse grondwet (artikel 23) veranderende hoegenaamd niets, doch wel aan de interpretatie van de handelingsvrijheid die de rijksoverheid binnen dit kader heeft. Elders presenteerde ik een systematisch overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen die zich op dit terrein in de periode 1975-2000 hebben voorgedaan.³⁶ Ze komen er kortheidshalve op neer dat de aanhoudende zorg van de rijksoverheid voor het onderwijs als uitgangspunt van beleid aan het wankelen is gebracht ten gevolge van een toegenomen terughoudendheid van het rijk bij de bekostiging van basisvoorzieningen (onder meer door het omarmen van ideeën over marktwerking) en door het overhevelen van rijkstaken naar gemeenten (in het kader van het streven naar territoriale decentralisatie) en naar onderwijsinstellingen zelf (in het kader van een beleid gericht op functionele decentralisatie). Daarnaast stond een herhaaldelijk “oprekken” van de grenzen die bij het stellen van deugdelijkheidseisen door scholen in acht genomen behoren te worden. Zo kwamen er in het funderend onderwijs kerndoelen en werden scholen meer en meer geconfronteerd met verre van vrijblijvende kwaliteitsstandaarden van de Inspectie van het Onderwijs. De vrijheid van inrichting van scholen is in het laatste kwart van de vorige eeuw gemitigeerd.³⁷ Dit geldt zeker ook voor de vrijheid van schoolstichting, die aanzienlijk is ingeperkt door een herhaalde verhoging van stichtingsnormen in het kader van het streven naar schaalvergroting. Het publieke karakter van het openbaar onderwijs (dat volgens onze grondwet “van overheidswege” dient te worden gegeven, lees: verzorgd) veranderde ingrijpend toen het mogelijk werd dat openbare scholen door privaatrechtelijke instanties bestuurd worden. Daardoor kwam er een einde aan de wijze waarop de scheidslijn tussen openbare en bijzondere scholen in bestuurlijk opzicht lange tijd (vanaf 1857) kon worden getrokken, te weten: openbare scholen worden van overheidswege bestuurd (in een publiekrechtelijk kader), bijzondere scholen gaan uit van privaatrechtelijke verenigingen of stichtingen. De mogelijkheid van geprivatiseerd openbaar onderwijs heeft deze dualiteit doorbroken. Door de aanvaarding van het beginsel van de materiële (in plaats van de formele) financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen onderging ook het beleid inzake de bekostiging van bijzondere scholen een koerswijziging. De zogeheten gemeentelijke overschrijdingsregeling geldt niet meer automatisch; het recht op een identieke bejegening geldt nu in beginsel alleen in identieke gevallen.

In de periode 1945-1995 ontstonden er binnen het Nederlandse onderwijsbestel instituties die speciaal werden belast met het ontwikkelen en implementeren van onderwijsinnovaties. In het bijzonder kan dan gewezen worden op landelijke pedagogische centra, lokale en regionale onderwijsbeleidingsdiensten, landelijke instituten voor leerplan- en toetsontwikkeling, een landelijk instituut voor de stimulering en coördinatie van onderwijsonderzoek (inmiddels opgeheven) en diverse instituties die werden belast met het implementeren van “vernieuwingsoperaties” van de rijksoverheid, zoals innovatie-commissies en procesmanagementteams.³⁸ Tesaamen worden zij wel betiteld als “de onderwijsverzorging” of

(meer recent) als “de educatieve infrastructuur”. Hun komst en uitbouw leidde binnen het Nederlandse schoolwezen tot het ontstaan van een nieuwe beroepsgroep, die van de onderwijsdienstverleners. Zij speelden in de onderscheiden derde periode een beduidende rol in de transmissie van innovatie-plannen van de overheid. Rondom onderwijsinstellingen ontstonden netwerken van externe deskundigen.³⁹

Aan het einde van de 20ste eeuw grijpen twijfels over de aard en intensiteit van staatsbemoeyenis met het onderwijs om zich heen. Al in de jaren tachtig van deze eeuw wordt daar uitdrukking aan gegeven. Er verschijnen dan nota's van politieke partijen waarin wordt gepleit voor een terughoudender rol van de rijksoverheid en voor meer beleidsruimte van onderwijsinstellingen.⁴⁰ Gedachten over de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijsbestel ondergaan de invloed van uitgesproken liberale denkbeelden in de richting van privatisering en deregulering. Dit tegen de achtergrond van een tanend overheidsgezag.⁴¹ De Tweede Kamer aanvaardde in 1983 een motie van het lid Franssen (V.V.D.) waarin de regering werd uitgenodigd om te komen met voorstellen gericht op deregulering, autonomie-bevordering en vermindering van de personeelsomvang van het departement van (toen nog) Onderwijs en Wetenschappen. In vijf achtereenvolgende beleidsnota's werd vervolgens aan het herdefiniëren van de overheidsrol in een liberale richting aandacht besteed:

- Meer over management (1984)
- Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit (1985)
- Deregulering, autonomie-vergroting en personeelsreductie (1985)
- De school op weg naar 2000 (1988)
- Hoofdlijnen formatiebudgetsysteem (1988).

Deze beleidsdocumenten hadden vooral een programmatisch, beleidsontwikkeland karakter. Pas in de jaren negentig van de vorige eeuw kregen de daarin ontvouwde gedachten operationeel gestalte, zij het nog aarzelend. Het streven naar meer vrijheid van onderwijsinstellingen kreeg aan het einde van de 20ste eeuw een impuls met het verschijnen (op 21 september 1999) van de zogeheten beleidsbrief “Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid”, waarin het eerste adagium dat in de titel tot uitdrukking werd gebracht aanzienlijk krachtiger tevoorschijn kwam dan het tweede, in overeenstemming met de liberale signatuur van de eerstverantwoordelijke bewindsman. In november 2000 werden de gedachten van het kabinet over meer autonomie van onderwijsinstellingen verder aangescherpt in de beleidsbrief “Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving”.

In genoemde beleidsdocumenten wordt de gedachte ontvouwd dat de rijksoverheid zich dient te beperken tot het uitvoeren en bewaken van enkele kerntaken. Zij luiden een nieuwe (vierde) fase in in de vormgeving van de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijs die kan worden betiteld als de periode van selectieve sturing.⁴² Deze fase gaat gepaard met een aanzienlijke vermindering van sturing op basis van input- en throughputkenmerken van scholen en een intensivering van sturing op basis van geleverde prestaties (“prestatiefinanciering”) als onderdeel van een meeromvattend proces van controle op resultaten (zie bijvoorbeeld ook het van overheidswege publiceren van zogeheten kwaliteitskaarten van afzonderlijke scholen). De rijksoverheid trekt zich terug, maar dringt vervolgens via output-controle scholen weer binnen.

Er is een opmerkelijke parallel tussen deze periode en de eerste die ik heb onderscheiden. Evenals toen is er een waarneembare worsteling in de boezem van de rijksoverheid met de eigen identiteit. Gedachten over de eigen verantwoordelijkheid zijn niet eenduidig. Zij getuigen van een tweestrijd: enerzijds is er het volle besef dat het onderwijs een aanhoudende zorg van de staat verdient (zij het dat deze zorg in de onderscheiden vierde periode, anders dan in de eerste, niet gedragen wordt door een ideologisch-programmatisch fundament, waardoor zij als beleidscredo kwetsbaar is), anderzijds is er oog voor de grenzen van centrale sturing. Het blijkt dan niet eenvoudig om een bevredigende verhouding te bepalen tussen het streven naar een verantwoordelijke overheid enerzijds en het ijveren voor relatief autonome onderwijsinstellingen anderzijds. Daarvan getuigt onder meer de nota “Grenzeloos leren” die in augustus 2001 als toekomstverkenning verscheen. In deze nota blijft het relatieve gewicht van de vier gekozen uitgangspunten van denken over de rol van de overheid, te weten

richting, ruimte, rekenschap en resultaat, onbepaald. De nota wemelt van tegenstrijdige noties over de aard, intensiteit en vormgeving van de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijs.⁴³

Aan het geven van beleidsruimte aan onderwijsinstellingen kleven, zoals de geschiedenis leert en zoals ook uit buitenlandse vergelijkingen kan worden afgeleid, evidente risico's uit een oogpunt van kwaliteit, doelmatigheid en maatschappelijk rendement.⁴⁴ Anderzijds: indien de staat zich te nadrukkelijk met hun reilen en zeilen bemoeit ligt het risico van bureaucratisering op de loer. Er is een groeiende maatschappelijke behoefte (met name bij ouders) aan meer maatwerk (variëteit) van het onderwijsstelsel. Daar komt bij dat de grondwettelijk verankerde vrijheid van onderwijs een niet geringe beleidsruimte voor onderwijsinstellingen schept.

De kunst en uitdaging lijken te zijn om de kerntaken van de rijksoverheid op onderwijsterrein, in overeenstemming met het daarmee gemoeide algemeen belang, enerzijds op een heldere, richtinggevende wijze te benoemen en anderzijds voor de uitvoering ervan in betekenisvolle mate beleidsruimte te scheppen voor de afzonderlijke onderwijsinstellingen. Het moet denkbaar worden geacht om in elk geval over de volgende kerntaken consensus te bereiken.⁴⁵

In de eerste plaats: een adequate bekostiging van het initiële onderwijs, daaronder te verstaan het primair onderwijs tot en met de mastersopleidingen die door universiteiten verzorgd worden. Het publieke belang dat met het initiële onderwijs is gemoeid dient op deze wijze gewaarborgd te worden. Het is buitengewoon riskant voor de kwaliteit en de toegankelijkheid om het initiële onderwijs vraaggericht te laten bekostigen.⁴⁶ De koninklijke route waarlangs de financiering van dit onderwijs gestalte krijgt, verloopt via de schatkist, niet via de markt.⁴⁷

Alle burgers hebben bij goed onderwijs belang, ook degenen die geen onderwijs meer genieten. Onderwijs is met de organisatie-typologie van Blau en Scott in de hand, te zien als een *commonweal organization*, d.w.z. als een institutie die voor de gehele samenleving van belang is.⁴⁸ Het onderwijs vervult in de maatschappij immers vitale sociale, economische en culturele functies. Die externe, collectieve effecten legitimeren publieke financiering. Zij krijgen in het advies van de Onderwijsraad over de mogelijkheden en gevolgen van private financiering van het publieke onderwijs naar mijn mening niet de aandacht die zij verdienen. Wanneer de Raad suggereert om private financiering toe te staan in geval van voorzieningen die niet behoren tot de kern van publiek gefinancierde onderwijsinstellingen, rijst de vraag of het wel mogelijk is om die kern helder af te bakenen.⁴⁹ Dissensus daarover kan de deur voor een terugtrekkende beweging van de rijksoverheid als financier van het onderwijs wijd open zetten.

In de tweede plaats: het stellen van zodanige deugdelijkheidseisen dat de kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd. De laatste jaren wordt het belang daarvan in de kring van centrale beleidsvoerende instanties op onderwijsterrein naar mijn mening ten onrechte en zeker niet gebaseerd op deugdelijk wetenschappelijk onderzoek, gerelativeerd. Eindtermen, exameneisen, leerstandaarden e.d. zijn voor het aansturen én waarborgen van op zijn minst een minimale kwaliteit van het onderwijs van onmiskenbare betekenis.

Ten derde: zorgdragen voor een toegankelijk onderwijsbestel dat aan leerlingen en studenten met uiteenlopende sociale achtergronden kansen biedt op ontplooiing van talenten. Anders gezegd: actief bevorderen dat zoveel mogelijk burgers via het onderwijs in aanraking komen met het gefilterde en waardevol gebleken sociale en culturele kapitaal dat in onze samenleving aanwezig is. Onderwijs blijft als voertuig van cultuurspreiding van groot belang. Dit belang dreigt periodiek gemarginaliseerd te worden. De staat behoort te waarborgen dat alle kinderen ongeacht hun sociaal milieu van herkomst, hun etniciteit en hun sexe, de kans krijgen om optimaal van het onderwijs te profiteren. Deze opdracht is ook anno 2001 onverminderd van belang, net zoals aan het begin van de 19de eeuw.

Ten vierde: zorgdragen voor voldoende en competente leraren. Deze opdracht impliceert de verantwoordelijkheid voor aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en voor het stellen van bekwaamheidseisen. De huidige tendens om bevoegdheidseisen te relativeren en zelfs los te laten (in het kader van het "openbreken", zoals dit wel wordt genoemd, van de arbeidsmarkt voor leraren) verkeert, hoe begrijpelijk ook in het licht van het bestaande lerarentekort, naar mijn mening op gespannen voet met het gelijkijdige en hoogst noodzakelijke streven naar

revitalisering van het leraarsberoep en is voor de kwaliteit van het onderwijs niet zonder risico's. Toen Thorbecke in de ontwerp-grondwet van 1848 de bepaling opnam dat de wetgever de bekwaamheid van onderwijzers diende te waarborgen motiveerde hij dit aldus: "Geen beroep, dat zoo grooten invloed op de maatschappij heeft, als het beroep van onderwijzer. Van daar in het algemeene belang de regel, dat, al zijn alle andere beroepen vrij, dit niet, dan na publiek onderzochte en gestaafde kunde, mag worden geoefend".⁵⁰ Wijze woorden, ook anno 2001.

In de vijfde plaats: het bewaken van de samenhang binnen het schoolwezen als geheel. Dit is met name van belang voor een soepele horizontale en vertikale doorstroming van onderwijsdeelnemers binnen het onderwijssysteem. Zonder een centrale regie van de rijksoverheid komt samenhang binnen het bestel niet tot stand. Afzonderlijke partijen binnen het bestel laten zich nu eenmaal zelden door universalistische overwegingen leiden en via marktwerking komt cohesie evenmin tot stand. Het schoolwezen dient niet als los zand aan elkaar te hangen.

Ten zesde: het bewaken van een doelmatige besteding van gemeenschapsmiddelen. Dit betekent onder meer het dragen van verantwoordelijkheid voor de macro-doelmatigheid van onderwijsvoorzieningen. Deze verantwoordelijkheid stelt grenzen aan de mate waarin belanghebbenden gelegenheid kunnen krijgen om op kosten van de belastingbetaler eigen voorzieningen te scheppen en in stand te houden.

In de zevende plaats: zorgdragen voor een rechtvaardige verdeling van overheidsmiddelen, conform het gelijkheidsbeginsel. Onderwijsinstellingen met overeenkomstige kenmerken hebben recht op gelijke behandeling.

Ten achtste: het afstemmen van het onderwijsbeleid op het beleid dat op andere domeinen van overheidsbeleid wordt gevoerd. Meer en meer raakt het onderwijsbeleid verweven met bijvoorbeeld het cultuurbeleid, het arbeidsmarktbeleid, het technologiebeleid, het welzijnsbeleid, het minderhedenbeleid en het grote stedenbeleid. Het marktmechanisme is niet bij machte om wenselijke verbindingen tussen deze beleidsterreinen tot stand te brengen.

Tenslotte dient ook het zorgdragen voor het nakomen van internationale verplichtingen als een kerntaak van de rijksoverheid te worden beschouwd. Deze taak kan niet worden vervuld door lokale overheden en evenmin door private organisaties binnen het onderwijsbestel.

4. Invloedrijke onderwijswetten

De invloed van de rijksoverheid op het onderwijs manifesteert zich op verschillende manieren. De meest ingrijpende (want minst vrijblijvende) is zonder twijfel de invloed die gestalte krijgt via wetgeving. Daarbij moet overigens bedacht worden dat veel regelgeving zich voltrekt via gedelegeerde wetgeving, d.w.z. via wetgeving die (door de wetgever) is gedelegeerd aan de regering c.q. aan de bewindslieden van OC&W (in geval zij regels uitvaardigen op basis van ministeriële bevoegdheden). In de periode 1980-1998 bijvoorbeeld varieerde het aandeel van wetten in het geheel van regelgevende documenten van 2 tot 8 procent; het leeuwendeel van de regelgeving kreeg gestalte via algemene maatregelen van bestuur, beschikkingen en circulaires.⁵¹ Via wetgeving heeft de rijksoverheid een belangrijke greep op (onder meer) de structuur van het scholenstelsel en op de bekostiging, de kwaliteit en de toegankelijkheid van onderwijsinstellingen. Wetten raken vooral de macro- en meso-kenmerken van het onderwijs. Hun betekenis voor hetgeen zich afspeelt op de werkvloer van het schoolwezen (het micro-niveau) is aanzienlijk beperkter. Krachtige determinanten op dit niveau zijn kwaliteiten van schoolleiders en van onderwijsgevendenden.

In de periode 1801 tot heden hebben vele onderwijswetten het Staatsblad bereikt. Het is ondoenlijk om deze hier alle de revue te laten passeren. Hoewel enigszins hachelijk is het wel mogelijk om in dit bestek op zoek te gaan naar de organieke wetten die het Nederlandse schoolwezen in de afgelopen 200 jaar betekenisvol hebben beïnvloed. In het besef dat zo'n selectie subjectief is, meen ik dat dan de volgende wetten niet onvermeld mogen blijven. Ik stip ze slechts kort aan:

- De (reeds gememoreerde) Wet voor het lager schoolwezen en onderwijs in de Bataafsche Republiek van 3 april 1806, die de opzet en inrichting van het lager onderwijs in ons land gedurende de eerste helft van de 19de eeuw ingrijpend heeft beïnvloed, vooral in bestuurskundig en inhoudelijk opzicht en die uitdrukking gaf aan het inzicht dat deugdelijk lager onderwijs een algemeen maatschappelijk belang van de eerste orde is. De Wet bekrachtigde het principe van de scheiding tussen kerk en staat, hetgeen niet wegnam dat de openbare school een algemeen-christelijk karakter diende te dragen. Voor de kerk als instituut was binnen die school geen plaats meer, maar de school diende wel open te staan voor het gebed, het christelijk lied en leerstof uit de bijbel. De onderwijzer diende voor zijn examen “in een gemeenzaam gesprek op zijn godsdienstige denkwijze en beginselen” te worden onderzocht. Zo werkte de erfenis van de Republiek in de onderwijswetgeving door.⁵²
- De Wet tot regeling van het lager onderwijs van 13 augustus 1857 (ontworpen door minister A.G.A. ridder van Rappard, doch in het parlement verdedigd door premier Van der Brugghen, waardoor deze wet op zijn naam kwam te staan⁵³) die een einde maakte aan de strijd over het karakter (de “geest”) van het openbaar onderwijs (dat diende principieel neutraal te zijn in levensbeschouwelijk of godsdienstig opzicht, onder handhaving overigens van de opdracht om in algemene, niet-dogmatische, zin christelijke deugden te ontwikkelen) en het mogelijk maakte dat bijzondere scholen werden opgericht zonder toestemming van de staat (waarmee de zogeheten autorisatie-bepaling uit de wet van 1806 verdween) als uitvloeisel van de grondwetsherziening van 1848 waarbij het beginsel van vrijheid van onderwijs (d.w.z. de vrijheid om eigen scholen op te richten) werd erkend.⁵⁴ Over de neutraliteit van de openbare school merkte tijdens de parlementaire behandeling van de wet de afgevaardigde uit Deventer (dit was Thorbecke) op: “dat opleiding tot Christelijke deugden op de gemengde school in geen andere zin kan worden opgevat, dan dat alle leerstellige en dogmatische bestanddelen, alles met één woord wat tot het begrip des Christendoms, van zijn waarheden, van zijn feiten, van zijn geschiedenis behoort, van de gemengde school verwijderd moet blijven”. Van der Brugghen onderschreef deze opvatting.⁵⁵ De wet van 1857 is voorts van betekenis vanwege de reductie van de greep van de staat op de inhoud van het onderwijs. De gedetailleerde inrichtingsvoorschriften die waren neergelegd in de Algemene Schoolorde van 1806 werden teruggetrokken. Het schooltoezicht werd tot welomschreven grenzen teruggebracht.⁵⁶ Volgens Idenburg is de lager onderwijswet van 1857 de eerste onderwijswet “welke ons onderwijs uit de machtsorde van het autocratisch bewind naar de rechtsorde van de constitutionele staat heeft overgebracht”.⁵⁷
- De Wet op het middelbaar onderwijs van 2 mei 1863, waarmee de naam van de liberale staatsman Thorbecke onlosmakelijk verbonden is.⁵⁸ Deze wet legde de basis voor de spectaculaire groei van de deelname aan middelbaar onderwijs vanuit de middenklassen (de “burgerij”), in het bijzonder in de 20ste eeuw en droeg daardoor betekenisvol bij aan de emancipatie van het algemeen voortgezet onderwijs in ons land. De wet introduceerde de figuur van een van staatswege georganiseerd eindexamen. Thorbecke achtte het uit een oogpunt van maatschappelijk belang onjuist indien middelbare scholen zelf met het afnemen van het eindexamen werden belast.⁵⁹ Per vak kwamen er nauwkeurige en voor alle scholen geldende exameneisen. Een liberale visie op de rol van de staat diende volgens Thorbecke te wijken voor de gedachte dat de overheid de selectie-functie van het middelbaar onderwijs diende te waarborgen. Vrijheid kon hier volgens hem geen richtinggevend principe zijn.
- De Leerplichtwet van 7 juli 1900 die (voor de eerste maal in de geschiedenis van onze onderwijswetgeving) een formele bevestiging impliceerde van het inmiddels wijd verbreide inzicht dat het deelnemen aan onderwijs voor ieder kind zo belangrijk moet worden geacht dat schoolbezoek geen vrijblijvende aangelegenheid behoort te zijn. Toen de Leerplichtwet het Staatsblad bereikte was er overigens reeds sprake van een hoge participatie-graad; reeds 91 % van de leerlingen nam geregeld deel aan lager onderwijs.⁶⁰ Zo gezien codificeerde deze wet een gegroeide praktijk en had zij geen baanbrekend

karakter.⁶¹ Zij mag niettemin in dit overzicht niet ontbreken. De Wet markeert, met een woord van De Vries, schoolwang van staatswege.⁶²

- De Nijverheidsonderwijswet van 1919 die, voor het eerst in onze onderwijsgeschiedenis en betrekkelijk laat, de overheidsverantwoordelijkheid tot uitdrukking bracht voor de opleiding voor “ambacht, nijverheid, scheepvaart, huishouden, landbouw-huishouden en vrouwelijke handwerken”.⁶³ De Wet regelde het onderwijs dat gericht was op het uitoefenen, in praktische zin, van een beroep, evenwel met de aantekening dat dit diende te geschieden op grondslag van en met voortzetting van het algemeen vormend onderwijs, waarmee reeds bij de officiële start van het beroepsonderwijs in ons land een spanningsverhouding tussen algemene vorming en beroepsvorming werd geschapen, waarover ook thans weer, getuige vigerende discussies over de inrichting van het middelbaar beroepsonderwijs, de meningen uiteenlopen.⁶⁴
- De Lageronderwijswet van 1920, die op naam kwam van minister J.Th. de Visser. Via deze wet (ingevoerd op 1 januari 1921) kreeg het pacificatie-accord uit 1917 concreet gestalte, nadat daartoe in 1889, 1901 en 1905 via wetgeving al betekenisvolle stappen waren gezet.⁶⁵ De overeengekomen financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen werd uiterst gedetailleerd uitgewerkt op basis van het beginsel dat uitgaven die nodig zijn om deugdelijk onderwijs mogelijk te maken uit de rijkskas worden vergoed. Indien gemeenten uit eigen publieke middelen openbare scholen op hun grondgebied iets extra's zouden willen toestoppen dan dienden hiervan ook de lokale bijzondere scholen te profiteren (de zogeheten overschrijdingsregeling). Opmerkelijk is dat vrijwel niets werd voorgeschreven over hetgeen kinderen op school moesten leren, anders dan in de Wet op het middelbaar onderwijs van 1863. Volstaan werd om de vakken te noemen waarin kinderen onderwezen dienden te worden en het aantal uren gedurende welke zij jaarlijks les dienden te krijgen. Het leerplan werd overwegend gezien als een aangelegenheid van scholen zelf, anders dan in 1806. De komst van de Lageronderwijswet van 1920 viel vrijwel samen met de oprichting van een apart Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (ontstaan in september 1918 als afsplitsing van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) en met de instelling (bij wet van 21 februari 1919) van een onafhankelijke Onderwijsraad die aanvankelijk vooral werd belast met toezicht op de naleving van het pacificatie-accord. De L.O.-wet van 1920 heeft (zij het na regelmatige revisies) lang standgehouden, namelijk tot 1985.
- De Kleuteronderwijswet van 8 december 1955, waarmee de wetgever uitdrukking gaf aan het inzicht dat onderwijs aan jonge kinderen (vanaf 4 jaar) voor hun toekomst van een zodanige betekenis is dat het moet voldoen aan bepaalde pedagogische en onderwijskundige kwaliteitseisen.⁶⁶ Kleuterscholen dienden “aan kleuters de gelegenheid (te) bieden om met andere kinderen van hun leeftijd te spelen, om op eenvoudige wijze hun geheugen te oefenen, om hun smaak bij de uitdrukking van gevoelens en gedachten te ontwikkelen en te zuiveren en om goede gewoonten van netheid en orde, beleefdheid en fatsoen aan te kweken”, een opdracht die beladen en belegen klinkt, doch die bij nadere beschouwing, verwoord in thans meer gangbare termen, en aangevuld met moderne onderwijskundige inzichten over de training van elementaire cognitieve vaardigheden (in het bijzonder op het terrein van de taalvorming en de rekenvaardigheid) geenszins als verouderd behoeft te worden beschouwd.
- De Wet op het voortgezet onderwijs (beter bekend als de mammoetwet), tot stand gekomen op 26 februari 1963 en ingevoerd per 1 augustus 1968. Deze Wet (op naam van minister J. Cals), waartegen in het onderwijsveld, in het bijzonder door verenigingen van leraren, krachtig is geopponeerd, bracht uiteenlopende onderwijsvoorzieningen in de sector van het voortgezet onderwijs in een samenhangend onderwijskundig kader en beslechtte een langlopende discussie over de opzet van stelsel van voortgezet onderwijs in ons land, waarover een in 1903 ingestelde staatscommissie (de zogeheten Inenschakelingscommissie, die in 1910 rapporteerde) zich reeds had gebogen.⁶⁷ De gelegenheid werd aangegrepen om nieuwe schoolsoorten in het leven te roepen (zoals het hoger algemeen voortgezet onderwijs) en curricula, lesroosters en exameneisen ingrijpend te herzien.⁶⁸ Implementatie van de wet maakte geen einde aan dissensus in politieke

kring over de structuur van het voortgezet onderwijs. Ter linkerkant van het politieke spectrum is, met name in de jaren zeventig, getracht het streven naar meer samenhang in de onderbouw van het voortgezet onderwijs te concretiseren via de oprichten van een zogeheten middenschool.⁶⁹ Hiervoor bleek in de politieke arena geen draagvlak te verwerven. Daarna werd de strijd voortgezet, niet langer over de structuur van het voortgezet onderwijs doch over de aard en mate van communalisering van het onderwijsaanbod in de eerste fase van het voortgezet onderwijs.⁷⁰ Deze strijd werd voorlopig beslecht met de aanneming van de Wet op de basisvorming, die in 1993 in werking trad en die de introductie met zich bracht van een voor alle leerlingen geldend vakkenpakket, dat overigens volop ruimte biedt voor niveau-differentiatie. Inmiddels is de basisvorming voorwerp van evaluatie en heroverweging.⁷¹

- De Wet op het basisonderwijs van 2 juli 1981 die met ingang van 1985 de samensmelting met zich bracht van 8700 scholen voor lager- en 8000 scholen voor kleuteronderwijs, de grootste fusieoperatie in onze onderwijsgeschiedenis.
- De Wet op het hoger beroepsonderwijs van 10 januari 1985 die de basis legde voor opwaardering van deze onderwijssoort binnen ons onderwijsbestel, met name door het h.b.o. nadrukkelijk te positioneren als een vorm van hoger onderwijs en de regeling ervan te lichten uit de Wet op het voortgezet onderwijs. Met de aanvaarding van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (W.H.W.) op 8 oktober 1992 kreeg dit emancipatie-proces een nieuwe impuls; wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs werden vanaf dat moment, voor het eerst, in een samenhangend kader van hoger onderwijs geregeld.
- De Wet educatie en beroepsonderwijs (de WEB) van 31 oktober 1995 die een samenvoeging met zich bracht van uiteenlopende regelingen voor het middelbaar beroepsonderwijs, het cursorisch beroepsonderwijs (het leerlingwezen), het vormingswerk voor jeugdigen, de basiseducatie voor volwassenen en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Deze wet werd van kracht op 1 januari 1996. In de WEB gingen op: de Wet op de sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs (SVM), de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (WCBO), de Kaderwet volwasseneneducatie (KVE), de Wet op het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO) en het Besluit vormingswerk voor jeugdigen. Ten gevolge van de WEB ontstonden er in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie regionale opleidingscentra (ROC's). Van de ongeveer 900 instellingen die in 1987 op dit terrein werkzaam waren bestonden er in het schooljaar 1999-2000 nog maar 62 (afgezien van 20 landelijke organen voor het beroepsonderwijs).⁷²
- De Wet op het primair onderwijs van 22 april 1998, die een integratie met zich bracht van uiteenlopende wettelijke regimes voor het reguliere basisonderwijs en voor speciaal onderwijs, d.w.z. onderwijs aan kinderen met een geestelijke en/of lichamelijke handicap. Evenals in 1920 ressorteerden beide vormen van onderwijs weer onder één wettelijk regime, nadat, in 1985, voor het speciaal onderwijs een aparte wet in het leven was geroepen, te weten de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.⁷³ Via de Wet op het primair onderwijs kreeg het streven naar integratie van “gewoon” en “buitengewoon” onderwijs een juridische encadrering.⁷⁴

Wat voor wetgeving in het algemeen geldt is ook van toepassing op de onderwijswetgeving in de periode waarop wij hier terugblikken: veelal codificeerde (in plaats van initieerde) de wetgever ontwikkelingen die zich reeds hadden gemanifesteerd. Zo drukten de eerste schoolwetten (van 1801, 1803 en 1806) Verlichtingsideeën uit die zich reeds aan het einde van de 18de eeuw hadden gevormd, kanaliseerde de middelbaar onderwijswet in 1863 de groeiende betekenis van de middenklasse binnen ons arbeidsbestel, kunnen uiteenlopende pogingen om via regelgeving meer samenhang te bewerkstelligen in het voortgezet onderwijs niet los worden gezien van het maatschappelijke streven naar een betere benutting van onderwijskansen door kinderen uit de maatschappelijke achterhoede en uit de middengroepen en bekrachtigt de aanstaande wetgeving over de invoering van een bachelors-mastersstructuur

de reeds in gang zijnde trend naar internationalisering in de sector van het hoger onderwijs. Daarmee is overigens het belang van wet- en regelgeving geenszins gerelativeerd. Codificatie van beleid op een juridisch ordentelijke wijze (gebaseerd op constitutioneel verankerde beginselen) blijft in een rechtsstaat als de onze van onmiskenbare betekenis.

Veel onderwijswetten kwamen in de voorbije twee eeuwen tot stand op basis van samenspel tussen de wetgever en de organisaties die de belangen behartigen van de groeperingen die in het schoolwezen actief zijn. Er was veelvuldig sprake van interactie tussen de actoren die binnen het kader van rijksoverheid bij het voeren van onderwijsbeleid betrokken zijn (bewindslieden, volksvertegenwoordigers, ambtenaren) en representanten van de “vijfde macht” binnen het onderwijsbestel, ook al botsten soms de opvattingen over de wenselijke beleidskoers.⁷⁵ Dit samenspel voltrok zich niet alleen in de constructiefase van organieke wetten doch ook en vooral in de fase van uitwerking van deze wetten middels algemene maatregelen van bestuur.

5. Trends

Wie zich waagt aan een ordening en duiding van de ontwikkelingen die zich in de opzet en inrichting van het onderwijsbestel in de afgelopen tweehonderd jaar hebben gemanifesteerd stuit allereerst op de vele veranderingen die zich voltrokken. Vooral in de 20ste eeuw, en daarbinnen in het bijzonder in de naoorlogse periode, bevond het schoolwezen zich in een permanente staat van revisie. Innovaties volgden elkaar in hoog tempo op (“rolling reform”). Vooral vanuit de politieke arena werden veelvuldig pogingen ondernomen om de opzet en werking van het onderwijsbestel te wijzigen. Onderwijs werd inderdaad, zoals aan het begin van de 19de eeuw werd beoogd, voorwerp van nationale politiek, met alle gevolgen vandien, inclusief een herhaaldelijk streven naar koerswendingen.

Welke ontwikkelingen kunnen als beduidend en opmerkelijk worden beschouwd? Naar mijn mening mogen dan de volgende trends niet onvermeld blijven. Ik stip ze beknopt aan:

- De exponentiële groei van de deelname aan onderwijs, zowel in absolute als in relatieve zin.⁷⁶ Onderwijs evolueerde van een elite- naar een volksvoorziening. In de 19de eeuw manifesteerde deze trend zich met name binnen het lager onderwijs, in de vorige eeuw vooral in het voortgezet en hoger onderwijs. Een intensivering van de participatie-graad in deze onderwijssectoren leidde tot diplomatie-inflatie, waardoor de deelname aan hogere vormen van onderwijs, in overeenstemming met de baancompetitie-theorie van Thurow, verder toenam en toeneemt.⁷⁷ Alleen reeds in de zeer korte periode 1991-1999 steeg het aandeel van de hoger opgeleiden in de Nederlandse beroepsbevolking van 18 naar 23 %.⁷⁸ Recentelijk manifesteert de groei zich vooral op het terrein van het post-initiële onderwijs in het kader van het streven naar een leven lang leren. Deelname aan onderwijs beperkt zich niet langer tot de jeugdfase. Ook nadat die fase is afgesloten blijft het op systematische en professionele wijze verwerven van kennis, inzichten en vaardigheden noodzakelijk.⁷⁹ De groei van deelname aan onderwijs manifesteert zich zelfs bij gepensioneerden, getuige de opmars van “hoger onderwijs voor ouderen”.⁸⁰
- Deelname-groei ging gepaard met een transformatie van het schoolwezen van een bescheiden subsector in het maatschappelijk bestel tot een van de meest omvangrijke en complexe instituties die onze samenleving rijk is. Thans volgen ca. 4,3 miljoen Nederlanders door de overheid bekostigd voltijds- of deeltijdsonderwijs, dat wordt verzorgd door 9.218 onderwijsinstellingen. Ongeveer 380.000 personen hebben thans als onderwijsgevende een baan binnen het onderwijs. Onderwijs dat wordt verzorgd door ongesubsidieerde instellingen blijft in deze cijfers buiten beeld. Binnen het kader van de rijksbegroting prijken de uitgaven voor onderwijs, cultuur en wetenschappen thans veruit op de eerste plaats, waarmee het maatschappelijk belang van deze sector tot uitdrukking wordt gebracht. Er is thans jaarlijks zo’n 50 miljard gulden mee gemoeid; dit is ongeveer 19 % van de totale rijksuitgaven en zo’n 4,7 % van het bruto binnenlands product.⁸¹ De groei van het schoolwezen kan worden gezien als een vitaal bestanddeel van de opkomst en uitbouw van onze verzorgingsstaat.⁸²

- In de gehele onderwijssector manifesteerde zich een tendens naar schaalvergroting.⁸³ Deze ontwikkeling ging, vooral in het laatste kwart van de 20ste eeuw, gepaard met bureaucratisering van onderwijsinstellingen die evolueerden (vooral in de sectoren voortgezet en hoger onderwijs) van typische professionele organisaties naar instituties met complexe formele interne structuren.⁸⁴ Zowel op macro- als op meso-niveau wordt daardoor in toenemende mate geworsteld met besturingsvraagstukken. Daaraan wordt thans relatief veel energie van beleidsvoerende personen en instanties besteed, soms waarneembaar ten koste van aandacht voor de beleidsinhoud.⁸⁵
- De positie van onderwijzers en leraren binnen het schoolwezen is herhaaldelijk gewijzigd.⁸⁶ Ruwweg kunnen in de afgelopen tweehonderd jaar vier perioden onderscheiden worden, te weten een periode van gestage emancipatie tussen 1800 en 1945, een beduidende verbetering, vooral op het arbeidsvoorwaardelijke terrein, in de periode 1945 tot circa 1975, een neergaande lijn in de bejegening van onderwijsgeevenden door de rijksoverheid in de periode 1975 tot ongeveer 1995 (als onderdeel van repeterende bezuinigingen, waarmee de onderwijssector in deze periode werd geconfronteerd) en een fase waarin we ons thans bevinden, waarin getracht wordt om het leraarsambt te revitaliseren in zowel arbeidsvoorwaardelijk als professioneel opzicht.⁸⁷ De handelingsvrijheid van onderwijsgeevenden is in de onderscheiden derde periode door twee ontwikkelingen verminderd. Enerzijds werden zij van overheidswege meer en meer geconfronteerd met inrichtingsvoorschriften. De afgelopen jaren hadden deze in toenemende mate het karakter van kwaliteitseisen in het kader van het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Ook als deze niet in de juridische vorm van deugdelijkheidseisen zijn gegoten, beperken ze de facto de beleidsruimte van scholen, die zich nu eenmaal bezwaarlijk aan inspectie-standaarden kunnen onttrekken, op straffe van negatieve publieke oordelen over hun functioneren. Anderzijds is de handelingsvrijheid van onderwijsgeevenden gereduceerd door het ontstaan van instellingsgebonden onderwijskundige regimes, aangestuurd vanuit het schoolmanagement. Overigens vooral als uitvloeisel van schaalvergroting evolueerden onderwijsinstellingen van “platte”, horizontaal gestructureerde, naar vertikaal gelaagde instituties. Onderwijsgeevenden werden daardoor niet alleen met externe, doch ook met interne inrichtingsvoorschriften geconfronteerd, bijvoorbeeld op het terrein van te hanteren didactische werkvormen. In het hoger onderwijs werd de handelingsvrijheid van docenten daarenboven verminderd onder invloed van zowel democratisering als bureaucratisering.⁸⁸ Gereduceerde autonomie maakt het lastig om het leraarsambt als professe betekenismvol te revitaliseren. Professionals gedijen niet zo goed in strak gereguleerde settings.⁸⁹
- De kwaliteit van het onderwijsaanbod is zowel in inhoudelijk als didactisch opzicht in de afgelopen twee eeuwen gestaag verbeterd. Sombere percepties daarvan kunnen lastig empirisch worden onderbouwd. Vooral onder invloed van het wetenschappelijk onderzoek ten dienste van het onderwijs zijn beduidende verbeteringen gerealiseerd in curricula, didactische werkvormen en hulpmiddelen en in toets- en selectiemethoden. Zij legitimeren, samen met de reeds gestipuleerde sterk toegenomen deelname aan onderwijs en de daarmee gepaard gaande spreiding van cultureel kapitaal binnen de bevolking, dat, *overall* bezien, met een gevoel van trots op de voorbije twee eeuwen kan worden teruggezien.
- De reikwijdte van de schoolse socialisatie is in de afgelopen twee eeuwen aanzienlijk verbreed. Aanvankelijk draaide alles op school om het leren lezen, schrijven en rekenen. Geleidelijk aan zijn kinderen op school met steeds meer soorten kennis en vaardigheden in aanraking gekomen. Onderwijs ontwikkelde zich meer en meer als een socialisatie-instituut dat in veelzijdig opzicht bijdraagt aan de ontwikkeling van menselijke eigenschappen. De reikwijdte van de schoolse bemoeienis stond en staat overigens periodiek ter discussie. Actueel is het debat over de herijking van de basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs.⁹⁰ Thans lijkt het denken in termen van kerntaken het denken over de grenzen van het onderwijsaanbod op school nieuw leven in te blazen, hoewel de idee van een (in dit opzicht) brede school door sommigen als aantrekkelijk wordt omarmd.⁹¹ Over de ruimte die binnen het onderwijsaanbod zou

dienen te worden besteed aan typisch sociaal-normatieve vorming liepen de opvattingen in de afgelopen twee eeuwen regelmatig fors uiteen. Aanvankelijk werd, onder invloed van Verlichtingsideeën, het belang van de ontwikkeling van waarden als plichtsbesef, orde en netheid sterk benadrukt. Er is wel opgemerkt dat er aan het einde van de 18de en het begin van de 19de eeuw sprake was van een “beschavingsoffensief”.⁹² Onder meer door Knippenberg is dit in verband gebracht met het belang van natievorming destijds. Hij merkt op: “Een belangrijke functie van het onderwijs werd de socialisatie tot de rol van staatsburger: vaderlandslievend en vooral gedisciplineerd. Zo kon het nog jonge politieke stelsel geconsolideerd worden en droeg het onderwijs bij aan staatsvorming”.⁹³ In de 20ste eeuw ondergaat de normatieve rol van de school aanvankelijk een herwaardering, wanneer de zogeheten pedagogische pioniers (Dewey, Montessori, Decroly, Petersen, Parkhurst, Steiner en in ons land Boeke) aandacht vragen voor het belang van karakter- en attitudevorming, mede ten behoeve van de sociale vorming van leerlingen.⁹⁴ Zo bepleitte Boeke de ontplooiing van de leerling “tot innerlijk gebonden lid van de gemeenschap”, waarmee hij een personalistische en een meer sociale visie op opvoeding en onderwijs trachtte te verenigen.⁹⁵ Het gedachtengoed van de “pedagogische pioniers” bleef per saldo tot relatief kleine kringen beperkt. Kort na de tweede wereldoorlog leefde de interesse voor de normatieve rol van de school even op naar aanleiding van het verschijnen (in 1953) van een onderzoeksrapport, samengesteld in opdracht van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, over wat werd genoemd “de maatschappelijke verwildering der jeugd”.⁹⁶ Dit rapport zou de basis leggen voor het zogeheten vormingswerk ten behoeve van werkende jongeren. Daarna verzwakt de belangstelling in overheidskring voor de vorming van burgerschapsdeugden op school. Wanneer in 1955 gezocht wordt naar een rechtvaardiging voor overheidsbemoeienis met het onderwijs aan kleuters en daarbij (onder meer) gewezen wordt op het belang van de ontwikkeling van eigenschappen als netheid, orde, beleefdheid en fatsoen (zie paragraaf 4) dan is dit een voor die tijd ongebruikelijke legitimering van onderwijsbeleid. Vooral vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw verslapt de interesse, in elk geval in overheidskring, voor de normatieve taak van de school. In afnemende mate komen we in beleidsdocumenten aandacht ervoor tegen.. Na de Tweede Wereldoorlog wordt in overheidskring de opvatting dominant dat normatieve socialisatie een aangelegenheid is van ouders en van bijzondere scholen. In de jaren negentig van de 20ste eeuw wankelt deze zienswijze. Evenals aan het begin van de 19de eeuw toont de overheid zich weer geïnteresseerd in de bijdrage van scholen aan de vormen van burgerdeugden. Daarvan getuigen onder meer het verschijnen van een beleidsnota over de “pedagogische taak” van de school en de instelling (door de overheid) van een “platform” dat tot taak kreeg om discussies over die taak te stimuleren.⁹⁷ Het “platform” constateerde “dat de aandacht voor waarden en normen past binnen het persepectief van de grote maatschappelijke problemen van deze tijd: discriminatie, vandalisme, milieuproblematiek, normvervaging en egocentrisme”. Vastgesteld werd ook dat er een hoge mate van consensus bestaat over het belang van opvoeding “op basis van waarden als eerlijkheid, respect voor andersdenkenden, verantwoordelijkheid en verdraagzaamheid”. Toch achtte het “platform” voor de rijksoverheid geen taak weggelegd om op dit terrein sturend op te treden. Het vormgeven van de “pedagogische opdracht” werd de verantwoordelijkheid van afzonderlijke scholen geacht.⁹⁸ Het publieke debat over deze “opdracht” ging daarna snel als een nachtkaars uit.⁹⁹ Aannemelijk is dat de aandacht ervoor weer zal opkomen in het kader van (hernieuwde) discussies over de vormgeving van de multi-culturele samenleving.

- Op de arbeidsmarkt en binnen het arbeidsbestel is de betekenis van het schooldiploma als selectie-criterium in de afgelopen tweehonderd jaar aanzienlijk toegenomen. Onderwijs is meer en meer gaan fungeren als een voorportaal voor de arbeidsmarkt en werd daardoor meer en meer belast met het toedelen van maatschappelijke kansen.¹⁰⁰ Diplomabezit en positie-verwerving kwamen in elkaars verlengde te liggen als uitdrukking van een meeromvattend proces van meritocratisering van selectie en allocatie.¹⁰¹ Idenburg signaleerde deze, wat hij noemde, “sleutelmacht” van de school reeds in 1958.¹⁰² Over de

wijze waarop het onderwijs deze economische functie heeft vervuld, is in de voorbije twee eeuwen regelmatig veel te doen geweest. Enerzijds stond periodiek ter discussie welk relatief gewicht aan deze functie zou dienen te worden toegekend temidden van andere maatschappelijke functies van het onderwijs, anderzijds werd geregeld geworsteld met de vraag op welke wijze het onderwijs zodanig zou kunnen worden ingericht dat op een bevredigende wijze tegemoet zou kunnen worden gekomen aan verlangens vanuit het arbeidsbestel. Discussies en strijd hierover raakten uiteraard in het bijzonder het beroepsonderwijs.¹⁰³ In de afgelopen twee eeuwen voltrokken zich pendelbewegingen in de sociale afstand tussen het schoolwezen en het arbeidsbestel. Door de regering werd in 1975 het onderwijs “primair” gedefinieerd als een “welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen”.¹⁰⁴ Niet veel later wijzigde deze kijk op de maatschappelijke betekenis van het onderwijs ingrijpend, toen meer en meer de economisch-utilitaire functie ervan in het brandpunt van de belangstelling kwam te staan.¹⁰⁵ In sociaal-wetenschappelijke kring is de arbeidsvoorzieningsfunctie van het onderwijs overigens gerelativeerd met een verwijzing naar andere criteria die bij het toedelen van posities binnen het arbeidsbestel gehanteerd worden, zoals sociaal-normatieve eigenschappen of arbeidservaring.¹⁰⁶ De sterk gestegen deelname aan hogere vormen van onderwijs heeft in de afgelopen decennia ook met enige regelmaat de vraag doen ontstaan of er in ons land geen sprake is van overscholing.¹⁰⁷ De toegenomen behoefte aan hoger geschoold personeel die zich in dezelfde periode manifesteerde (deels veroorzaakt door toegenomen complexiteit, deels door toegenomen verdringing) verschafte het antwoord en stuwde de deelname aan hoger onderwijs verder op. In de kring van beleidsvoerders op onderwijsterrein domineert de opvatting dat een hoog ontwikkelde samenleving als de onze nooit geschoold genoeg kan zijn, al kwam deze visie in de wijze waarop de overheidsverantwoordelijkheid voor de bekostiging van het hoger onderwijs in de afgelopen twee decennia vorm heeft gekregen niet consistent en consequent tot uitdrukking (zie verderop).

- De wijze waarop scholen, in het bijzonder in het primair en voortgezet onderwijs, met hun leerlingen omgaan is ingrijpend veranderd. Er voltrok zich een overgang van een “luisterschool” (waarin leerlingen vooral stil zijn, opletten en luisteren) naar een school die het karakter heeft van een “werkplaats”, d.w.z. een institutie waarbinnen leerlingen actief bij het verwerven van kennis, inzichten en vaardigheden betrokken zijn.¹⁰⁸ Deze evolutie is bijvoorbeeld waarneembaar in de tweede fase van het voortgezet onderwijs, waar leerlingen actief zijn in het kader van een zogeheten studiehuis. De Klerk signaleert een overgang naar “learning by doing”.¹⁰⁹ De switch van een passieve naar een actieve rol van leerlingen valt samen met een meer algemene ontwikkeling die zich in de sociale positie van jongeren, vooral in het kader van de gezinnen waarin zij opgroeien, heeft voorgedaan, te weten de overgang, in de woorden van De Swaan, van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding. Leerlingen zijn mondiger en daardoor voor onderwijsgevendens lastiger geworden. Het is een van de belangrijke verklaringen voor de toegenomen werkbelasting van leraren.
- De interne samenhang binnen het onderwijsbestel is aanzienlijk toegenomen, mede als een vrucht van een geïntensiverde regisseursrol van de nationale overheid. De tijd dat het schoolwezen uiteen viel in deelsystemen die vrijwel volledig los van elkaar functioneerden, ligt achter ons. Met name met het oog op het belang van horizontale en verticale doorstromingsmogelijkheden, maar ook op grond van overwegingen van stelselmatigheid, hangt het bestel niet langer als los zand aan elkaar. Het vigerende streven naar meer autonomie van onderwijsinstellingen en naar territoriale decentralisatie (zie paragraaf 3) kan hierin verandering brengen.
- In de hier overziene periode is het onderwijsbeleid lange tijd voorwerp geweest van ideologisch geladen politieke strijd. Aanvankelijk spitsten de politieke tegenstellingen zich toe op de ruimte en de gelegenheid die van staatswege zou dienen te worden geschapen voor vrij bijzonder onderwijs, later, toen de strijd daarover beslecht was, werd vooral de sociale selectie-functie van het onderwijs object van politiek debat. Vooral in de

jaren zeventig van de 20ste eeuw liepen hierover de meningen sterk uiteen, getuige met name de felle discussies over de zogeheten Contourennota van minister Van Kemenade, een beleidsnota die uitdrukking gaf aan het politieke streven van het toenmalige kabinet Den Uyl naar spreiding van inkomen, kennis en macht.¹¹⁰ Waarneembaar is dat in het laatste kwart van de 20ste eeuw het onderwijsdebat in afnemende mate een ideologisch geladen karakter heeft gekregen. Er is in deze periode evident sprake van ont-ideologisering.¹¹¹ Het onderwijsdebat in de volksvertegenwoordiging heeft thans een uitgesproken zakelijk karakter. Het is voor politieke partijen lastig om zich op onderwijsterrein te profileren. Veelzeggend is dat de onderwijsbegroting voor het jaar 1999 door de Tweede Kamer zonder een enkel amendement werd aanvaard.

- Opmerkelijk in de wijze waarop de bekostigingsverantwoordelijkheid van de rijksoverheid vorm heeft gekregen is de onmiskenbaar negatieve bejegening van de hoger onderwijssector en daarbinnen met name van het wetenschappelijk onderwijs, in het laatste kwart van de 20ste eeuw, waarvoor kabinetten van uiteenlopende politieke samenstelling de verantwoordelijkheid droegen. De onderwijsuitgaven voor een student in het wetenschappelijk onderwijs werden in dit tijdvak, gecorrigeerd voor inflatie, praktisch gehalveerd.¹¹² Deze ingreep kent in onze onderwijsgeschiedenis zijn weerga niet. Geen enkele bezuiniging binnen de onderwijsbegroting van de rijksoverheid in de afgelopen tweehonderd jaar is er qua omvang en impact mee vergelijkbaar. Een exponentiële groei van de deelname aan hoger onderwijs werd in de budgetten van de hogescholen en universiteiten niet gecompenseerd, integendeel, zij werden in het laatste kwart van de vorige eeuw (evenals trouwens in de eerste jaren van de 21ste eeuw) regelmatig geconfronteerd met budgetkortingen. Daarbij werden zij aangespoord om meer te doen met minder. Tegenover een toegenomen maatschappelijk belang van hoger opgeleiden en van geavanceerd wetenschappelijk onderzoek stond een van overheidswege gereduceerd vermogen van de instellingen voor hoger onderwijs om ambities waar te maken. Deze paradox, die zich in het buitenland nergens in een vergelijkbare mate heeft voorgedaan, nodigt uit tot onderzoek naar de achtergronden ervan.
- Tenslotte: de opmars van de informatie- en communicatie-technologie heeft de monopoliepositie van het schoolwezen als transmittor van kennis aangetast.¹¹³ Ook buiten de school kan in toenemende mate kennis vergaard worden. In het funderend onderwijs verschuift mede hierdoor het accent naar het aanleren en trainen van “transferable knowledge” en van meta-cognitieve vaardigheden, waaronder het vermogen om op een zelfstandige wijze, met behulp van elektronische hulpmiddelen, vorm te geven aan leerprocessen.¹¹⁴ Het leren leren wordt een belangrijke taak van de school.

6. Betekenis

Voor de wijze waarop de Nederlandse samenleving zich in de afgelopen tweehonderd jaar heeft ontwikkeld is de hierboven geschetste ontwikkeling van het Nederlandse schoolwezen van enorme betekenis geweest. In overeenstemming met de verwachting aan het einde van de 18de eeuw is het onderwijs inderdaad een krachtige motor van maatschappelijke dynamiek gebleken. In dit bestek sta ik met name stil bij de volgende bijdragen van het schoolwezen aan sociale verandering, overwegend gezien door de bril van een socioloog en in het besef dat daarmee niet alle betekenisvolle externe effecten aan bod komen en dat het traceren van causale effecten tot de lastigste opgaven in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek behoort.

In de eerste plaats kan dan in algemene zin de bijdrage worden opgemerkt aan het proces van modernisering van de samenleving. Rationalisering (stoelend op Verlichtingsideeën) is daar een belangrijk bestanddeel van, evenals functionalisering en technologisering. Onderwijs legde de basis voor het geloof in maatschappelijke vooruitgang, en voor uiteenlopende technologische innovaties, aanvankelijk primair door de massale remediëring van tekorten op het terrein van lezen en schrijven, later door de gesystematiseerde en steeds meer geprofessionaliseerde overdracht en training van kennis, inzichten en vaardigheden op tal van levensterreinen. Onderwijs droeg (met een woord van Max Weber) bij aan de “Entzauberung

der Welt” en aan de oprukkende betekenis van functionele rationaliteit als richtinggevend waardensysteem.¹¹⁵

In de tweede plaats droeg het onderwijs bij aan toegenomen maatschappelijke vervlechting. De Swaan kenschetst, verwijzend naar Elias, het onderwijssysteem als een “collectief arrangement” dat in onze verzorgingsstaat bijdraagt aan “gegeneraliseerde verafhankelijkheid”.¹¹⁶ Die bijdrage aan sociale verdichting krijgt gestalte door het aanleren van kennis en vaardigheden waarmee de burger in sociale netwerken binnen en buiten het arbeidsbestel kan participeren. Het onderwijs schept de voorwaarden voor sociaal verkeer in de publieke ruimte door middel van codes (in het bijzonder op het terrein van de taal) die een algemeen gekend en aanvaard karakter hebben, als onderdeel van het communale cultureel kapitaal waarmee jongeren via de school in aanraking komen. Deze functie is voor iedere samenleving van belang, doch zeker voor een samenleving die, zoals de onze, gekenmerkt wordt door culturele pluriformiteit, voortvloeiend uit verschillen in godsdienst en levensovertuiging, al dan niet in samenhang met etnische differentiatie. In zo’n maatschappij immers is sociale cohesie een voortdurende bron van zorg.

In de derde plaats, onlosmakelijk verbonden met de twee zojuist geschetste functies, leverde het onderwijs een beduidende bijdrage aan de democratisering van onze samenleving zowel in de publieke sfeer als in vele private verbanden. Dank zij het onderwijs werden burgers mondiger en daardoor werd een noodzakelijke voorwaarde voor betrokkenheid bij besluitvorming geschapen. Het vermogen van burgers om eigen rechten te onderkennen en om te oordelen over hetgeen zich afspeelt binnen het publieke domein is, dank zij de expansie van het onderwijs, toegenomen.

In de vierde plaats heeft het schoolwezen een beduidende bijdrage geleverd aan de exponentiële ontwikkeling van de welvaart in ons land. Onderwijs is een lonende investering in menselijk kapitaal. In een kennisintensieve economie die bovendien vooral steunt op handel en dienstverlening is de aanwezigheid van een hoogwaardig opgeleide beroepsbevolking een noodzakelijke voorwaarde voor productiviteit en groei.¹¹⁷ Het onderwijsbestel begeleidde in de voorbije twee eeuwen de transformatie van een overwegend op landbouw en veeteelt georiënteerde economie naar een economie die vooral steunt op handel, industrie en dienstverlening. Van de welvaartsgroei die mede door het onderwijs mogelijk is gemaakt (vooral in de naoorlogse periode) profiteerde de gehele samenleving. Onderwijs produceerde externe effecten die uitstegen boven de directe opbrengsten voor de deelnemers. Zij rechtvaardigen (tesamen met de sociale en culturele functies van het onderwijs) een aanhoudende zorg van de overheid voor het schoolwezen. Het ziet ernaar uit dat deze legitimeringsgrond ook in de 21ste eeuw een solide basis voor overheidsbemoeienis met het onderwijs kan verschaffen, ook al wordt thans het belang ervan nogal eens gerelativeerd.

In de vijfde plaats was de ontwikkeling van het onderwijs in de afgelopen tweehonderd jaar van betekenis voor de ingrijpende mutaties die zich voltrokken in de sociale structuur van onze samenleving. Onderwijs was een effectief voertuig van emancipatie van vier groepen van burgers die zich aan het begin van de 19de eeuw in een ondergeschikte maatschappelijke positie bevonden:

- Kinderen uit arbeidersgezinnen, in het bijzonder uit de kring van de ongeschoolde c.q. laaggeschoolde handarbeid. In de 19de eeuw was het volgen van onderwijs nog overwegend een elitaire aangelegenheid. Er was sprake van standenonderwijs.¹¹⁸ In de steden bestonden voor arbeiderskinderen zelfs aparte scholen, de zogeheten klompenscholen. Het bestuur van zo’n school in Den Haag merkte eens op: “In het algemeen heeft het onderwijs de strekking van aan de kinderen te geven elementaire opvoeding; met het oog op den stand, waarin zij zich bevinden, worden zij, de een tot handwerksman, de andere tot dienstbode opgeleid”.¹¹⁹ In de 20ste eeuw voltrok zich een gestage opmars van kinderen uit “lagere sociaal-economische milieus” binnen ons onderwijs. Meer en meer werd door kinderen uit de maatschappelijke achterhoede deelgenomen aan vormen van voortgezet en hoger onderwijs. In afnemende mate voltrok

selectie zich op basis van herkomst, in toenemende mate werd de allocatie van kinderen binnen ons schoolwezen gemeritocratiseerd: selectie geschiedt vooral op basis van gebleken prestaties.¹²⁰ Deze switch in de toedeling van kansen, van positie-toewijzing op basis van “ascription” naar positie-toewijzing op basis van “achievement” kan wat mij betreft worden beschouwd als een van de meest fundamentele verschuivingen die zich in de werking van het onderwijs in de voorbije twee eeuwen hebben voorgedaan. Deze transitie is overigens nog niet voltooid. Attributieve kenmerken van leerlingen (dit zijn kenmerken die zij bij hun geboorte “meekrijgen” zoals hun etniciteit en hun sociaal milieu van herkomst) spelen, veelal onbedoeld en lang niet altijd opgemerkt door onderwijsgeevenden, nog een rol in schoolse selectie-processen.¹²¹ De gestage toename van de deelname aan voortgezet en hoger onderwijs van leerlingen uit de maatschappelijke achterhoede en de middengroepen legde de basis voor de massale verticale intergenerationale sociale mobiliteit die zich in de 20ste eeuw in onze samenleving voltrok.¹²²

- In de tweede plaats valt de aanzienlijke reductie te onderkennen van sexe-specifieke selectie in het onderwijs. Meisjes en vrouwen hebben, vooral in de tweede helft van de 20ste eeuw, hun onderwijsachterstand ten opzichte van jongens en mannen goeddeels ingelopen. Voor hun maatschappelijke emancipatie is dit van cruciaal belang geweest. Zonder een aanzienlijk toegenomen deelname van meisjes aan vormen van voortgezet en hoger beroepsonderwijs was de opmars van vrouwen binnen het arbeidsbestel onmogelijk geweest. Ook dit emancipatie-proces is nog niet voltooid, getuige het voortbestaan van sexe-specifieke studie-keuzes in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs.¹²³
- De sociale structuur van onze samenleving is nog in een derde opzicht onder invloed van het onderwijs ingrijpend gewijzigd: de middenklasse (de “burgerij”) heeft, vooral door massale deelname aan algemene vormen van voortgezet onderwijs (waarbij de hogere burgerschool in de tweede helft van de 19de eeuw een pioniersrol vervulde) en later ook door een geïntensiverde deelname aan hogere vormen van onderwijs, haar maatschappelijke positie aanzienlijk kunnen verbeteren. Meer en meer is de middenklasse als categorie binnen de sociale stratificatie dominant geworden.¹²⁴
- In de vierde plaats kan de bekenisvolle bijdrage van het onderwijs worden opgemerkt aan de maatschappelijke emancipatie van rooms-katholieken in ons land.¹²⁵ Die bevonden zich aan het begin van de 19de eeuw veelal in ondergeschikte posities als erfenis van de onderdrukking van hun geloof tijdens de Republiek. Voor massale deelname aan rooms-katholiek onderwijs is de grondslag gelegd op 22 juli 1868 toen het Nederlandse Episcopaat de openbare school ongeschikt verklaarde voor de vorming van katholieke kinderen en pastoors opdracht kregen om binnen hun eigen parochies te ijveren voor de oprichting van rooms-katholieke scholen.¹²⁶ De beslechting van de schoolstrijd betekende voor de groei van het r.k.-onderwijs vervolgens een krachtige impuls, evenals de vrijwel gelijktijdige oprichting (in 1923) van een “eigen” universiteit in Nijmegen en een dito Economische Hogeschool in Tilburg (in 1927). Tussen 1900 en 1955 nam het percentage studenten aan r.k. instellingen voor hoger onderwijs (exclusief theologie-studenten) in ons land toe van 7,1 naar 27,3.¹²⁷ Vooral in de sector van het middelbaar onderwijs was de expansie van het r.k.-onderwijs in deze periode spectaculair. Tussen 1930 en 1956 nam het percentage leerlingen dat r.k.- middelbaar onderwijs volgde toe van 17 naar 34. Deze stijging was in die periode aanzienlijk groter dan in het protestants-christelijk middelbaar onderwijs waar het percentage leerlingen toen toenam van 13 naar 21.¹²⁸ In diezelfde periode daalde het percentage leerlingen dat openbare middelbare scholen bezocht overigens van 60 naar 38.

In essentiële opzichten heeft het onderwijsbestel de structuur en inrichting van onze samenleving in de afgelopen tweehonderd jaar diepgaand beïnvloed. Zoals de grondleggers van het nationaal onderwijsbeleid aan het einde van de 18de eeuw voor ogen stond, was het onderwijs inderdaad een motor van maatschappelijke modernisering.

Aan het begin van de 21ste eeuw ziet het onderwijs zich geplaatst voor nieuwe uitdagingen.¹²⁹ Daartoe behoren stellig: de aanpassing van het bestel aan zich wijzigende maatschappelijke behoeften op economisch, sociaal en cultureel terrein (mede tegen de achtergrond van internationalisering), de incorporatie en creatieve benutting van de mogelijkheden die de informatie- en communicatie-technologie biedt, de revitalisering van het leraarsambt als een cruciaal bestanddeel van het streven naar kwalitatief hoogwaardig onderwijs, het zoeken naar een bevredigende verhouding tussen het streven naar sociale cohesie en het bieden van ruimte voor culturele verscheidenheid, de nog steeds noodzakelijke verhoging van de effectiviteit van het beleid dat is gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden (zowel in het initieel als in het post-initieel onderwijs), de verdere vormgeving van de idee van een leven lang leren, de herwaardering van het maatschappelijk belang van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (inclusief een kritische bejegening van modieuze gedachten over marktwerking en vraagsturing in deze sector) en een zodanige vormgeving van de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijs dat enerzijds de sleutelfuncties die het onderwijs in onze samenleving vervult, gewaarborgd worden en dat anderzijds onderwijsinstellingen en professionals daarbinnen in voldoende mate gelegenheid krijgen om hun eigen verantwoordelijkheid voor deugdelijk onderwijs waar te maken. Daarbij kan worden voortgebouwd op hetgeen in de afgelopen twee eeuwen tot stand is gebracht.

Noten

¹ Uitgebreide versie van een rede, gehouden tijdens het congres “Twee eeuwen onderwijs en de zorg van de Staat” te Utrecht op 17 oktober 2001.

² D. Wouters en W.J. Visser, *Geschiedenis van de opvoeding en het onderwijs, vooral in Nederland, Groningen*, P. Noordhoff, 1926.

³ De editie van het schoolreglement van 31 maart 1725 is onder meer gepubliceerd in: G.A. Vorsterman van Oyen (red.), *Scaldis; jaarboekje voor de Oudheidkunde en Geschiedenis van Zeeland en Zeeuwsch-Vlaanderen*, Middelburg, P.G. Wijtman, 1891, p. 189-202.

⁴ J.H. Meijssen, *Lager onderwijs in de spiegel der geschiedenis; 175 jaar nationale wetgeving op het lager onderwijs in Nederland 1801-1976*, Den Haag, Staatsuitgeverij 1976, p. 9.

⁵ Zie voor een meeromvattende kenschets van de Republiek der Nederlanden aan het einde van de 18de eeuw: Simon Schama, *Patriotten en bevrijders; revolutie in de Noordelijke Nederlanden 1780-1813*, Amsterdam, Agon, 1989.

⁶ Zie voor Vatebender's visie op onderwijs en opvoeding: Gerardus C.C. Vatebender, Welke wijze van Opvoeding is de meest verkieselijke? In: *Comenius*, jrg. 1, december 1981, p. 534-551. Voorts: Jan Noordman, Onderwijsdemokratisering in de Patriottentijd. Vatebenders plan voor een radicale vernieuwing van het Nederlandse onderwijs, in: *Comenius*, jrg. 1, december 1981, p. 521-534. Voor de actualiteit van de gedachten van Vatebender: Sarah Blom, Een nieuwe Vatebender, in: *Het Onderwijsblad*, 24 februari 2001, p. 35;

⁷ J.A. Duijnhouwer, *Het Nutsonderwijs bezuiden de grote rivieren*, Eindhoven, 1997, p. 29; men zie ook: W.W. Mijnhardt en A.J. Wichers, *Om het Algemeen Volksgeluk: twee eeuwen particulier initiatief 1784-1984. Gedenkboek ter gelegenheid van het tweehonderdjarige bestaan van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen*, Edam, Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, 1984.

⁸ Tine Visser, Enige facetten van het lager onderwijs in Zeeland in de periode van 1857 tot 1920, in: *Archief 2000, Mededelingen van het Koninklijk Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen*, Middelburg, 2001, p. 98.

⁹ Joost Kloek en Wijnand Mijnhardt, *1800; blauwdrukken voor een samenleving*, Den Haag. Sdu Uitgevers, 2001, p. 282.

-
- ¹⁰ William Boyd, *Geschiedenis van onderwijs en opvoeding*, Utrecht/Antwerpen, Aulaboeken, 1969, p. 376.
- ¹¹ Zie voor de ontwikkelingen in deze periode: A.M. van der Giezen, *De eerste fase van de schoolstrijd in Nederland (1795-1806)*, Assen, Van Gorcum&Comp., 1937; ook: N.L. Dodde, *Het rijkschooltoezicht in de Bataafse Republiek*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1968; ook: P.Th. F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1987.
- ¹² Ph. J. Idenburg, *Schets van het Nederlandse schoolwezen*, Groningen, J.B. Wolters, 1964, p. 31.
- ¹³ N.L. Dodde, *Geschiedenis van het Nederlandse schoolwezen; een historisch-onderwijskundige studie van het Nederlandse onderwijs gedurende de 19de en 20ste eeuw*, Purmerend, Muusses, 1981, p. 9.
- ¹⁴ Idenburg, op. cit. 1964, p. 30.
- ¹⁵ Zie voor de aanloop naar de WOT met name: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Variëteit en waarborg; voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs*, Den Haag, Sdu Servicecentrum, mei 1999; zie voor een meeromvattend overzicht van het werk en de positie van de Inspectie van het Onderwijs in ons land: N.L. Dodde, *“Een speurtocht naar samenhang”; het Rijkschooltoezicht van 1801 tot 2001*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001.
- ¹⁶ Idenburg, op. cit., p. 29 en 30.
- ¹⁷ G. Goris, *J.G. Le Sage ten Broek en de eerste fase van de emancipatie der Katholieken*, Amsterdam, Urbi et Orbi, 1947 (twee delen).
- ¹⁸ Zie voor de schoolstrijd in deze periode: D. Langendijk, *De geschiedenis van het protestants-christelijk onderwijs*, Delft, Uitgeverij Van Keulen, 1953.
- ¹⁹ R.J. Rijnbende (eindred.), *“Een onderwijsbestel met toekomst...”*; 75 jaar onderwijspacificatie 1917-1992, Meppel, Ten Brink, 1992.
- ²⁰ Zie hiervoor A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, J.H. de Bussy, 1968; zie ook: H. te Velde en H. Verhage (red.), *De Eenheid & de Delen; zuilvorming, onderwijs en natievorming in Nederland 1850-1900*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1996.
- ²¹ Idenburg, op. cit. 1964, p. 33.
- ²² Zie hiervoor een studie van de Onderwijsraad getiteld: *De Markt Meester; een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*, Den Haag, Onderwijsraad, 2001; ook: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*, Den Haag, Onderwijsraad, 2001.
- ²³ Wat dit laatste betreft: zie B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Den Haag, Elsevier, 1999, p. 95-103.
- ²⁴ Voor een overzicht van sturingsinstrumenten van de overheid: J.H.J. van den Heuvel, *Beleidsinstrumentatie*, Utrecht, Lemma, 1998.
- ²⁵ W.C.M. van Lieshout e.a., *Rijkdom van het onvoltooide; uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs*, Den Haag, Sdu, juli 1989, p. 144-155.
- ²⁶ Idenburg, op. cit. 1964, p. 25.
- ²⁷ Idenburg, op. cit. 1964, p. 88; Meijsen, op. cit., p. 35; J.F.A. Braster, *De identiteit van het openbaar onderwijs*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1996, m.n. hoofdstuk 4.

-
- ²⁸ De Bevredigings- of Pacificatie-commissie rapporteerde niet compleet eensgezind; de vrij-liberaal Mr. T. Tydeman jr. stemde (als enige) tegen het advies omdat hij zich niet kon verenigen met de voorzienbare negatieve implicaties van de financiële gelijkstelling voor de positie van het openbaar onderwijs (Meijssen, op. cit., p. 116).
- ²⁹ N.L. Dodde, *Het Nederlandse onderwijs verandert*, Muiderberg, Coutinho, 1983, p. 119; A.B. Dijkstra, J. Dronkers en R. Hofman (red.), *Verzuiling in het onderwijs; actuele verklaringen en analyse*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1997, p. 21.
- ³⁰ J.M.G. Leune, *Onderwijs in verandering; reflecties op een dynamische sector*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 2001, p. 58 (Leune, 2001 a).
- ³¹ Ik vermijd hier de door Idenburg geïntroduceerde term constructief, omdat deze een uitgesproken normatieve lading heeft; men zie: Ph. J. Idenburg, Naar een constructieve onderwijspolitiek, in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 47, 1970, p. 1-18.
- ³² J.W. van Hulst, I. van der Velde en G.Th.M. Verhaak (red.), *Vernieuwingsstreven binnen het Nederlandse onderwijs in de periode 1900-1940*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1970.
- ³³ F.J.H. Mertens en C.M.M. Paardekoper, Het ministerie van Onderwijs en de inspectie, in: N.L. Dodde en J.M.G. Leune (red.), *Het Nederlandse schoolsysteem*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995, p. 165; ook: H. Knippenberg en W. van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg: 75 jaar ministerie van Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen 1918-1993*, Assen, Van Gorcum, 1993, p. 887-889.
- ³⁴ Voor een overzicht: J.M.G. Leune, op. cit. 2001 a, p. 60-66.
- ³⁵ J.M.G. Leune, *Onderwijsbeleid onder druk; een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse onderwijsbestel*, Groningen, H.D. Tjeenk Willink, 1976, p. 47.
- ³⁶ J.M.G. Leune, op. cit., 2001 a, p. 74-84.
- ³⁷ Zie voor een systematisch overzicht van de aard en mate van regulering op onderwijsterrein in ons land in het laatste kwart van de 20ste eeuw een werkdocument van de Onderwijsraad getiteld: *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*, Den Haag, Onderwijsraad, december 2000. Dit werkdocument is een achtergrondstudie bij een studie van de Onderwijsraad getiteld: *Deregulering met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*, Den Haag, Onderwijsraad, december 2000.
- ³⁸ Voor een overzicht: M. Vermeulen en A. de Wolf, *Educatieve infrastructuur*, Tilburg/Den Haag, juli 2001, IVA en Onderwijsraad.
- ³⁹ A.L. Heinink en J.H. Slavenburg (red.), *Onderwijsbegeleiding tussen missie en markt*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1998.
- ⁴⁰ J.M.G. Leune, op. cit. 2001a, p. 156.
- ⁴¹ A.B. Ringeling, *Het imago van de overheid; de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, Den Haag, VUGA, 1993; R.J. in 't Veld, *De verguisde staat*, Den Haag, VUGA, 1989.
- ⁴² A.M.L. van Wieringen, *Onverwerkt Bestuur; over de studie van beleid, bestuur en beheer van onderwijs*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 1985.
- ⁴³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Grenzeloos Leren; een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010*, Zoetermeer, Ministerie van OC&W, 28 augustus 2001.
- ⁴⁴ J.M.G. Leune, op. cit. 2001 a, p. 170-177.
- ⁴⁵ J.M.G. Leune, *Toespraak bij het afscheid als voorzitter van de Onderwijs op 15 maart 2001*, Den Haag, Onderwijsraad 2001, p. 14-16. (Leune, 2001 c); zie ook: Adviesraad voor het onderwijs, *De*

kerntaken van de overheid voor onderwijs, Utrecht, 1995 (ARO-werkdocument nr. 23); eveneens: Onderwijsraad, *Deregulering met beleid; studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*, Den Haag, Onderwijsraad, 2000, p. 90.

⁴⁶ J.M.G. Leune, Kanttekeningen bij vraagsturing in het onderwijs, in: J. Messelink (red.), *Vriendenboek Remmelt de Boer*, Zwolle, GH/GPC 2001, p. 94-99 (Leune, 2001 b).

⁴⁷ Zie voor een alternatieve zienswijze onder meer: B. Jacobs, Het betwistbare nut van hogere onderwijsuitgaven, in: *Socialisme en Democratie*, 2001, nr. 2, p. 20-26; H. Oosterbeek, Innovative ways to finance education, in: *Education Economics*, 1998, p. 219-251.

⁴⁸ Peter M. Blau en W. Richard Scott, *Formal Organizations; a comparative approach*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1963, met name hoofdstuk 2.

⁴⁹ Onderwijsraad, *Publiek en Privaat; advies over mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs*, Den Haag, Onderwijsraad, oktober 2001.

⁵⁰ Meijssen, op. cit., p. 45.

⁵¹ J.M.G. Leune, op. cit. 2001 a, p. 73.

⁵² Idenburg, op. cit. 1964, p. 83.

⁵³ Zie voor Van der Bruggen's gedachten over onderwijs: J. Brouwer, *Het binnenste naar buiten; beginselen en activiteiten van Mr. J.J.L. van der Bruggen*, Zutphen, De Walburg Pers, 1981, met name deel III, hoofdstuk 2.

⁵⁴ J.F.A. Braster, op. cit., hoofdstuk 4; Groen van Prinsterer was over de onderwijswet van 1857 zo boos, dat hij als lid van de Tweede Kamer aftrad. Hij meende dat "verraad" was gepleegd aan christelijke beginselen. Met het neutrale karakter van het openbaar onderwijs kon hij zich principieel niet verenigen.

⁵⁵ A. van Andel e.a. (red.), *Een eeuw van zorg en zegen, 1854-1954; gedenkboek ter herdenking van het honderdjarig bestaan van de Vereniging van Christelijke Onderwijzers*, Meppel/Djakatra, H. ten Brink, 1954, p. 29.

⁵⁶ Idenburg, op. cit. 1964, p. 39.

⁵⁷ Idem, p. 37.

⁵⁸ Zie voor het ontstaan en de inrichting van deze wet met name: A. Bartels, *Een eeuw middelbaar onderwijs 1863-1963*, Groningen, J.B. Wolters, 1963.

⁵⁹ Idenburg, op. cit. 1964, p. 41.

⁶⁰ Th. Veld, *Volksonderwijs en Leerplicht; een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900*, Delft, Eburon, 1987, p. 213.

⁶¹ Het scheelde weinig of het betreffende ontwerp van wet had toen het Staatsblad niet gehaald. De wet werd aangenomen met 50 stemmen voor en 49 tegen. Afwezig was de afgevaardigde J.E.N. baron Schimmelpenninck van der Oye (anti-revolutionair), die van zijn paard was gevallen en daarom niet naar Den Haag kon komen. Hij zou tegen hebben gestemd. De stemmen zouden dan gestaakt hebben, waardoor de wet zou zijn verworpen (zie Meijssen, op. cit., p. 91).

⁶² Geert de Vries, *Het pedagogisch regiem; groei en grenzen van de geschoolde samenleving*, Amsterdam, Meulenhoff, 1993.

⁶³ Idenburg, op. cit. 1964, p. 229; zie ook: H.P. Meppelink, *Technisch vakonderwijs voor jongens in Nederland in de 19de eeuw*, Utrecht, Drukkerij Elinkwijk, 1961; eveneens: Jan Wolthuis, *Lower*

technical education in the Netherlands 1798-1993; the rise and fall of a subsystem, Leuven-Apeldoorn, Garant, 1999; ook: N.B. Goudswaard, *Vijfenzestig jaren nijverheidsonderwijs*, Assen, Van Gorcum, 1981.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld het commentaar van de Stichting van de Arbeid d.d. 16 juli 2001 op het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB (= Wet Educatie en Beroepsonderwijs), getiteld *De WEB: naar eenvoud en evenwicht*, juni 2001.

⁶⁵ Zie voor de genoemde tussenstappen in 1889, 1901 en 1905: Idenburg, op. cit. 1964, p. 48-51.

⁶⁶ Idenburg, op. cit. 1964, p. 336.

⁶⁷ J.M.G. Leune, op. cit. 1976.

⁶⁸ J.A.A. Verlinden, *De mammoetwet*, Deventer, Kluwer, 1968.

⁶⁹ Van staatswege werd een speciale commissie belast met het ontwikkelen en experimenteel beproeven van een middenschool. Deze commissie (de Innovatiecommissie Middenschool) produceerde vele adviezen, waaronder het als 15de gepresenteerde, getiteld: *Naar geïntegreerd voortgezet onderwijs*, Zeist, 31 maart 1980; zie voor het verzet tegen een middenschool o.m.: J.C. Traas, *Van kwaad tot erger; achtergronden en ontwikkelingen van dertig jaar onderwijsbeleid*, Breda, 2001.

⁷⁰ In de discussies werd een belangrijke rol gespeeld door een advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.), getiteld *Basisvorming in het onderwijs*, Den Haag, Staatsuitgeverij 1986.

⁷¹ Inspectie van het Onderwijs, *Werk aan de basis; evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*, Utrecht, 1999; voorts: het thema-nummer over de evaluatie van de basisvorming van het *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, jrg. 25, nr.1/2, 2000; ook: Onderwijsraad, *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*, Den Haag, Onderwijsraad, oktober 2001.

⁷² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers, 2001*, Den Haag, Sdu-servicecentrum, 2001, p. 55.

⁷³ Scholen voor “buitengewoon” (later: speciaal) onderwijs kregen reeds in 1878 in de Wet op het lager onderwijs een aparte status. Na de tweede wereldoorlog werd deze vorm van onderwijs lange tijd (tot 1985) geregeld via een KB van 28-10-1949, een algemene maatregel van bestuur krachtens de Lageronderwijswet 1920.

⁷⁴ K. Doornbos en L.M. Stevens (red.), *De groei van het speciaal onderwijs*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1987.

⁷⁵ Zie voor een overzicht van de “vijfde macht” binnen het onderwijs: J.M.G. Leune, *Pressiegroepen in en buiten het onderwijsbestel*, in: N.L. Dodde en J.M.G. Leune (red.), *Het Nederlandse schoolsysteem*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995, hoofdstuk 9.

⁷⁶ B. Kuhry, *Trends in onderwijsdeelname; van analyse naar prognose*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998; ook: J.M.G. Leune, *Onderwijsexpansie in Nederland: feiten, determinanten en waardering*, in: J.C. Vrooman (red.), *Moderne Sociale Dilemma's*, Amsterdam, SISWO/NSV, 1999, p. 63-91.

⁷⁷ L. Thurow, *Generating Inequality*, New York, Basic Books, 1975; ook: R. Boudon, *Education, Opportunity and Social Inequality*, New York, Wiley, 1974.

⁷⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2001*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001, p. 290.

-
- ⁷⁹ J.G.L. Thijssen, *Leren, leeftijd en loopbaanperspectief*, Deventer, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1996; ook: Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag, Sociaal-Economische Raad, 2001.
- ⁸⁰ M.M. Heijnsbroek en W.H.A. Hofman, *HOVO heeft de toekomst! De marktpositie van het Hoger Onderwijs voor Ouderen, de satisfactie van cursisten en de opvattingen van besturen in het hoger onderwijs*, Rotterdam, RISBO, 2000.
- ⁸¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers, 2001*, Den Haag, Sdu-servicecentrum, 2000, p. 7.
- ⁸² A. de Swaan, *Zorg en de Staat; welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam, Bert Bakker, 1990, met name hoofdstuk 3.
- ⁸³ S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, E. Eggink en L.J. Herweijer, *Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand*, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995.
- ⁸⁴ Men zie voor de spanningsverhouding tussen professionalisering en bureaucratisering van onderwijsinstellingen: Philip C. Schlechty, *Teaching and social behavior; toward an organizational theory of instruction*, Boston, Allyn and Bacon, 1976, o.m. p. 87.
- ⁸⁵ Zo handelen vele beleidsdocumenten van de rijksoverheid op onderwijsterrein de laatste jaren (soms zelfs louter) over bestuurlijke vraagstukken, in menig geval ten koste van de aandacht voor de inhoud van het beleid, die er minder of niet toe lijkt te doen; een voorbeeld is de beleidsbrief *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid* d.d. 21-9-1999.
- ⁸⁶ H. Kleijer en G. Vrieze (red.), *Onderwijzen als roeping; het beroep van leraar ter discussie*, Leuven/Apeldoorn, Garant, 2000.
- ⁸⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Verder met Vitaal Leraarschap*, Zoetermeer, 12 maart 1998; ook: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Maatwerk 2; vervolgnota over een open onderwijsarbeidsmarkt*, Zoetermeer, 23 juni 2000.
- ⁸⁸ Voor de implicaties van deze ontwikkelingen voor de handelingsvrijheid van hoogleraren verwijs ik naar: H. Daalder, *Universitair Panopticum; herinneringen van een gewoon hoogleraar*, Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij De Arbeiderspers, 1997.
- ⁸⁹ A.M.P. Knoers, *Leraarschap: amb(ach)t of professie?*, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1987; ook: A.L. Mok, Spanningen in het leraarsberoep, in: H. Kleijer en G. Vrieze (red.), op. cit., p. 129-136.
- ⁹⁰ Onderwijsraad, *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*, Den Haag, Onderwijsraad, oktober 2001.
- ⁹¹ Zie voor discussie hierover met name: H.M. Bronneman-Helmers (m.m.v. C.G.J. Taes), *Scholen onder druk; op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
- ⁹² A. de Regt, *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid*, Amsterdam/Meppel, Boom, 1984.
- ⁹³ H. Knippenberg, *Deelname aan het lager onderwijs in Nederland gedurende de 19de eeuw*, Amsterdam, K.N.A.G., 1986, p. 231.
- ⁹⁴ Zie voor het gedachtengoed van de “pedagogische pioniers” bijvoorbeeld: B. Kruithof, J. Noordman en P. de Rooy (red.), *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs*, Nijmegen, Socialistische Uitgeverij Nijmegen, 1982, deel 2.

-
- ⁹⁵ K. Boeke, *Kindergemeenschap; ervaringen en perspectieven van "de Werkplaats" te Bilthoven*, Utrecht, Bijleveld, p. 45.
- ⁹⁶ M.J. Langeveld (red.), *Bronnenboek bevattende gegevens ten grondslag liggend aan het rapport Maatschappelijke Verwildering der jeugd*, Den Haag, Staatsdrukkerij- en Uitgeverij, 1953.
- ⁹⁷ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *De pedagogische opdracht van het onderwijs; een uitnodiging tot gezamenlijke actie*, Zoetermeer, juni 1992; Platform Pedagogische Opdracht van het Onderwijs, *De school van je leven; eindrapport*, Enschede, 1995.
- ⁹⁸ Zie voor discussies over de pedagogische taak van de school in het laatste decennium van de 20ste eeuw ook: F. Looy (red.), *Waarden en normen; uitdagingen aan basisonderwijs*, Enschede, Platform Pedagogische Opdracht van het Onderwijs, november 1994; Ministerie van Binnenlandse Zaken, Strategiegroep democratische rechtsstaat, *Waarden en normen in de democratische rechtsstaat; rapportage over de definitiefase*, Den Haag, 14 november 1996; G.W. Meijnen (red.), *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1998.
- ⁹⁹ Zie voor een poging tot revitalisering van het debat: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Advies Aansprekend Burgerschap; de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag, RMO, maart 2000.
- ¹⁰⁰ W. Wielemans, *Opvoeding en onderwijs onder maatschappelijke druk*, Leuven/Amsersfoort, Acco, 1984.
- ¹⁰¹ H. Ganzeboom, Onderwijsexpansie en onderwijskansen, in: H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.), *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*, Den Haag, WRR, 1996, hoofdstuk 2.
- ¹⁰² Ph. J. Idenburg, *De sleutelmacht der school*, Groningen, J.B. Wolters, 1958.
- ¹⁰³ Zie voor een recent overzicht van discussies hierover: W.J. Nijhof (red.), *Levenslang beroepsbekwaam*, Amsterdam, Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, september 2000.
- ¹⁰⁴ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Discussienota *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13.459, p. 20.
- ¹⁰⁵ J.M.G. Leune, Onderwijs tussen economie en cultuur, in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 71, 1994, nr. 5, p. 366-368.
- ¹⁰⁶ J.J. van Hoof en J. Dronkers, *Onderwijs en arbeidsmarkt; een verkenning van de relaties tussen onderwijs, arbeidsmarkt en arbeidssysteem*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1980; ook: M.A.J.M. Matthijssen, *De elite en de mythe; een sociologische analyse van strijd om onderwijsverandering*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1982, hoofdstuk 9.
- ¹⁰⁷ H. Maassen van den Brink en W. Groot (red.), *Overscholing en verdringing*, Den Haag, Welboom, 1998.
- ¹⁰⁸ M.A.J.M. Matthijssen, *Lessen in orde; een onderzoek naar leerlingperspectieven in het voortgezet onderwijs*, Amersfoort/Leuven, Acco, 1991.
- ¹⁰⁹ L.F.W. de Klerk, *JongLeren met Kennis*, Tilburg, Tilburg University Press, 1997, p. 19.
- ¹¹⁰ Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Discussienota *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13.459, nrs. 1 en 2; zie voor een overzicht van commentaren op deze beleidsnota: een door de Centrale Directie Documentatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen samengestelde desbetreffende literatuurlijst, verschenen op 31 december 1976, genummerd als literatuurlijst 870; zie ook: M. Santema (red.), *Commentaren rond de contourennota*, Groningen, H.D. Tjeenk Willink en Wolters-Noordhoff, 1976; naar aanleiding van discussies over de Contourennota verscheen in 1977 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen,

Contouren van een toekomstig onderwijsbestel 2 (vervolgnota), Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14.425, nrs. 1 en 2.

¹¹¹ Vgl. Daniel Bell, *The End of Ideology*, Glencoe, The Free Press, 1960.

¹¹² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken*, jrg. 5, nr. 4, 1998, p. 55.

¹¹³ F. de Vijlder, *Natiestaat en onderwijs; een essay over de erosie van de band tussen onderwijssystemen en Westerse natiestaten*, Den Haag, VUGA, 1996, p. 229-233.

¹¹⁴ M. Boekaerts en P.R. Simons, *Leren en instructie; psychologie van de leerling en het leerproces*, Assen, Dekker & Van de Vegt, 1993, p. 85.

¹¹⁵ Zie voor de kenmerken van functionele rationaliteit als richtinggevend waardensysteem o.m. H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg, Dick Coutinho, 1992, p. 59.

¹¹⁶ De Swaan, op. cit., p. 12, 61 en 71.

¹¹⁷ M. Bils en P. Klenow, *Does schooling cause growth or the other way around?*, Washington, National Bureau of Economic Research, 1998 (NBER working paper nr. 6393); J.S.M. Groot, Economische groei komt door goed onderwijs, in: *Economisch Statistische Berichten*, 20-2-1998, p. 140-144.

¹¹⁸ M.A.J.M. Matthijssen, *Klasse-onderwijs; sociologie van het onderwijs*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1971, m.n. hoofdstuk 6; van dezelfde auteur *De elite en de mythe; een sociologische analyse van strijd om onderwijsverandering*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1982.

¹¹⁹ Meijssen, op. cit., p. 40-41.

¹²⁰ Zie hiervoor o.m.: Jaap Dronkers, Komt de afname van het belang van het sociaal milieu in het onderwijs door vergroting van onderwijsdeelname of door meritocratisering? In: P. Dykstra, P. Kooij en J. Rupp (red.), *Onderwijs in de tijd; ontwikkelingen in onderwijsdeelname en nationale curricula*, Houten/Zaventem, Bohn, Stafleu en Van Loghum, 1992, p. 56-69; H. Ganzeboom, op. cit. 1996, hoofdstuk 2; de meritocratiseringstrend is in 1958 prospectief geschetst door M.F. Young in diens essay: *The rise of the meritocracy, 1870-2033; an essay on education and equality*, Londen, Thames en Hudson.

¹²¹ Paul Jungbluth, *Sociale Ongelijkheid in de Basisschool*, Nijmegen, ITS, maart 1999; H. Dekkers, *Toegankelijk en effectief onderwijs*, Nijmegen, ITS, 1999.

¹²² H.B.G. Ganzeboom en R. Luijkx, Intergenerationele beroepsmobiliteit in Nederland: patronen en historische veranderingen, in: J. Dronkers en W.C. Ultee (red.), *Verschuivende ongelijkheid in Nederland; sociale gelaagdheid en mobiliteit*, Assen, Van Gorcum, 1995, p. 14-31.

¹²³ H. Dekkers, *Seksespecifieke studiekeuzen in het wetenschappelijk onderwijs*, Nijmegen, ITS, 1990; H. Dekkers, *Onderwijs en vrouwen: van achterstand naar differentiatie*, in: G. W. Meijnen (red.), op. cit. 1998, p. 77-93.

¹²⁴ J. Berting, In het brede maatschappelijke midden: de veranderende positie van de middengroepen in de Nederlandse samenleving tussen 1850-1980, in: F.L. van Holthoon (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815*, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1985, p. 119-138.

¹²⁵ J.M.G. Thurlings, *De wankelende zuil; Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1978; zie ook: J.A. van Kemenade, *De katholieken en hun onderwijs*, Meppel, Boom, 1968.

¹²⁶ Meijssen, op. cit., p. 62.

¹²⁷ M.A.J.M. Matthijssen, *Katholiek Middelbaar Onderwijs en Intellectuele Emancipatie*, Assen, Van Gorcum & Comp. en G.A. Hak & Dr. H.J. Prakke, 1958, p. 35.

¹²⁸ Idem, p. 83.

¹²⁹ Jacques Delors e.a., *Learning: the treasure within; report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*, Parijs, UNESCO, 1996.