



# Onderwijs in beweging

Enige opmerkingen over veranderingen  
in het Nederlandse onderwijs  
gedurende het laatste kwart van de  
twintigste eeuw

Han Leune



**Den Haag, 1999**

**Uitgegeven ter gelegenheid van 25 jaar Sociaal en Cultureel Planbureau**

## ONDERWIJS IN BEWEGING; ENIGE OPMERKINGEN OVER VERANDERINGEN IN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS GEDURENDE HET LAATSTE KWART VAN DE 20STE EEUW

### 1.1 Onderwijs: een dynamische sector

In het laatste kwart van de 20ste eeuw is er in de opzet en de inrichting van het onderwijsbestel in Nederland veel veranderd. Het schoolwezen had in deze periode veel weg van een sector in een permanente staat van revisie. Er is geen schooltype te noemen dat in de afgelopen 25 jaar onveranderlijk bleef. Veelal was er sprake van *rolling reform*: een eenmaal in gang gezette verandering werd spoedig gevolgd door een nieuwe koerswijziging. Ook daardoor dringt zich het beeld op van een onrustige sector. Er voltrokken zich ingrijpende veranderingen in de structuur van het scholenstelsel, veelal gepaard gaande met schaalvergroting. Ik noem: de samenvoeging van ruim 8000 scholen voor kleuter-onderwijs en ruim 8700 scholen voor lager onderwijs tot basisscholen-nieuwe-stijl, de stormachtige groei van het aantal scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs (waardoor het aantal scholen in deze sector halveerde), de samenvoeging van tal van scholen voor hoger beroepsonderwijs tot hogescholen (hetgeen een reductie van het aantal HBO- instellingen van circa 375 tot thans 58 met zich bracht), de invoering van de twee fasestructuur in het wetenschappelijk onderwijs en de vorming van regionale opleidingscentra ten behoeve van het beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie (van de circa 900 instellingen die in 1987 op dit terrein opereerden zijn er thans nog 67 over). Er waren veranderingen in kerndoelen, eindtermen en curricula, in de wijze waarop leerlingen worden getoetst en geëxamineerd, in de inschakeling van didactische hulpmiddelen, in de benutting van de mogelijkheden die de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatie-technologie bieden (zij het in een traag tempo), in de scholenbouw, in de toerusting en de positie van schoolleiders, in de positie, de taak en de arbeidsvoorwaarden van onderwijsgeevenden (die met een forse taakverzwaring werden geconfronteerd), in de inrichting van de lerarenopleidingen, in de hoogte van stichtings- en opheffingsnormen, in de bekostiging van onderwijsvoorzieningen (qua omvang en systematiek), in bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijsbestel, in de organisatie van de onderwijsverzorging, in de sociale achtergronden van leerlingen (in het bijzonder door de toename van het aantal allochtone leerlingen, vooral in de grote steden) en in loopbaanpatronen van onderwijsdeelnemers. In het voortgezet onderwijs bracht de komst van de basisvorming een beslechting van de strijd over de middenschool met zich. In de bovenbouw van het h.a.v.o. en het v.w.o. werd de vrije keuze van examenvakken afgeschaft. Zogeheten doorstroomprofielen deden hun intrede. Leerlingen worden er thans meer dan vroeger getraind in het leren leren. In het v.b.o. en het m.a.v.o. zagen nieuwe leerwegen het licht, gericht op een vermindering van schooluitval, een betere aansluiting op vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Deze ruwe schets van veranderingen in de afgelopen 25 jaar is verre van volledig.

Meer in het algemeen manifesteerde zich in de afgelopen 25 jaar een significante zwenking in het denken over de maatschappelijke betekenis van het onderwijs. De cultuurpolitieke functie van de school werd meer en meer gedomineerd door de economisch-utilitaire. In 1975 werd de kerntaak van het onderwijs door de regering als volgt benoemd: "Onderwijs is (immers) meer dan een toeleveringsbedrijf van geschoolde mankracht voor de arbeidsmarkt. Het is primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen" (TK 1975: 20). Van Kemenade kritiseerde "een overwaardering van de ontwikkeling van met name die menselijke kwaliteiten die voor de beroepsuitoefening van belang zijn" (Van Kemenade 1979: 19). Sinds de jaren tachtig krijgt in het beleidsmatig denken en handelen de (economische) kwalificatie-functie van het onderwijs meer aandacht dan de (cultuurpolitieke) socialisatie-functie (Leune 1994b). Het onderwijsbestel werd sedertdien gezien en behandeld als een arbeidsvoorzienings-instrument. Dit ging gepaard met een aanzienlijke toename van de invloed van het georganiseerde bedrijfsleven op het

onderwijsbeleid. Het is niet toevallig dat deze zwenking samenviel met het oprukken van het denken in termen van rendement en van opbrengsten. Onderwijsinstellingen werden gedefinieerd als productie- bedrijven en daardoor meer en meer onderworpen aan standaarden op het terrein van effectiviteit en efficiëntcy. De pedagogisch-vormende functies van het onderwijs kwamen onder druk te staan. Het werd voor scholen moeilijk om deze functies te legitimeren. Aan het einde van de 20ste eeuw lijkt er opnieuw sprake van een zwenking in het denken over de maatschappelijke betekenis van het onderwijs. Er is een groeiende belangstelling voor de normatieve functies van de school (Meijnen et al. 1997). Pogingen om de werelden van school en cultuur meer met elkaar te verbinden worden thans door de overheid actief ondersteund en aangemoedigd (OC&W 1996). Een gezaghebbende commissie van de Unesco onder voorzitterschap van Jacques Delors publiceerde een studie over onderwijs en onderwijsbeleid ten behoeve van de 21ste eeuw en betrok de stelling dat onderwijs dient te steunen op vier peilers: learning to know, learning to do, learning to live together en learning to be (Delors et al. 1996). Deze visie op de brede maatschappelijke betekenis van het onderwijs is in Nederland positief ontvangen, zij het dat van een beleidsmatige vertaling daarvan nog maar aarzelend sprake is. Anders dan in de jaren tachtig krijgt het maatschappelijk belang van een degelijke en een brede algemene vorming weer een plaats in het onderwijspolitieke debat, mede overigens door het toenemend gewicht dat wordt gehecht aan een leven lang leren en door de herontdekking van het belang van algemene ontwikkeling voor de voorbereiding op de uitoefening van een beroep. Veel 'sleutelkwalificaties' die in het kader van beroepsvorming van belang worden geacht hebben het karakter van algemene (niet functie-specifieke) vaardigheden, onder meer op meta-cognitief terrein (Nijhof en Streumer 1994; Van Zolingen 1995). Hierdoor grijpen algemene en beroepsvorming in elkaar.

Dat het schoolwezen sedert de jaren zeventig van deze eeuw in tal van opzichten is veranderd is sociologisch gezien niet verwonderlijk. Onderwijs staat bloot aan maatschappelijke veranderingen. Onderwijsbeleid wordt onder druk van maatschappelijke belangen gevoerd. Voor de samenleving vervult het onderwijsbestel vitale sociale, economische en culturele functies. Vanuit de samenleving worden onderwijsinstellingen gepercipieerd en gewaardeerd als dienstverlenende instituties. Kenmerkend voor deze instituties is dat zij geacht worden zich aan te passen aan gewijzigde behoeften van hun clientèle. In geval van het schoolwezen is waarneembaar dat uiteenlopende maatschappelijke groeperingen zich in de afgelopen 25 jaar, al dan niet gekanaliseerd via de rijksoverheid, intensief met de opzet en inrichting ervan hebben bemoeid. Dat geldt in het bijzonder voor organisaties vanuit het sociaal-economisch bestel. Centrale organisaties van werkgevers en van werknemers ontdekten het onderwijs als een belangrijk instrument van sociaal-economisch beleid en kregen, meer dan voorheen, gelegenheid hun opvattingen over onderwijsbeleid in te brengen in de onderwijspolitieke besluitvorming, vooral sedert de jaren tachtig. Mede daardoor wankelde het beeld van het schoolwezen als een pedagogische provincie die met een hechte wal is omgeven; de grenzen van het schoolwezen werden in het laatste kwart van deze eeuw meer en meer poreus. Het onderwijs wordt door uiteenlopende maatschappelijke groeperingen aangesproken om sociale problemen op te lossen. Onderwijsinstellingen worden mede verantwoordelijk geacht voor problemen als werkloosheid, criminaliteit, normvervaging, etnische discriminatie en milieubeder en gezien als instrumenten bij uitstek om deze problemen op te lossen. Zij staan daardoor bloot aan velerlei, soms tegenstrijdige verwachtingen. Niet zelden wordt onderwijs gezien als een panacee om sociale vraagstukken op te lossen. Scholen worden gepercipieerd als 'total institutions', dit wil zeggen als instituties die in alomvattende zin verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van menselijke eigenschappen (Leune 1983). Vaak wordt dan voorbij gegaan aan de beperkte mogelijkheden van scholen om over een brede linie als effectieve socialisatie-instituties te functioneren. Het vermogen van scholen om een beslissend stempel te drukken op de vorming van menselijke eigenschappen is begrensd (Duijker 1976). Onmiskenbaar zijn de maatschappelijke verwachtingen over door scholen te leveren prestaties in de afgelopen 25 jaar fors opgeschroefd. Onderwijsgeevenden voelen als het ware de hete adem van de buitenwereld in hun nek.

Onderwijsverandering is in hoge mate exogeen gedetermineerd; veel veranderingen vinden hun wortels buiten, niet binnen de school. Krachtige exogene determinanten van onderwijsverandering zijn veranderingen op demografisch, technologisch, wetenschappelijk, economisch, levensbeschouwelijk, cultureel en politiek terrein (Idenburg 1971: 14). Precies op deze terreinen manifesteerden zich in de Nederlandse samenleving in het laatste kwart van deze eeuw tal van verschuivingen (Sociaal en Cultureel Planbureau 1998: 3-56).

Niet alle onderwijsveranderingen komen van buiten. Er is ook dynamiek van binnenuit. Het schoolwezen wordt weliswaar op hoofdlijnen aangestuurd vanuit de samenleving, doch niet zodanig dat er geen interne beleidsruimte meer zou zijn. Vooral op meso- en micro-niveau, in het bijzonder daar waar de vormgeving van het primaire proces in het geding is, manifesteert het onderwijsbestel zich als een relatief autonoom sociaal systeem. Veranderingen in didactische werkvormen, in lesstijlen, in beoordelingssystemen, in evaluatie-standaarden en in groeperingsvormen zijn voorbeelden van koerswijzigingen die vooral endogeen zijn gedetermineerd, waarbij een bijzondere rol is weggelegd voor de onderwijsgeevenden. Zij drukken op de werkvloer een belangrijk stempel op de kwaliteit van het onderwijs, en kunnen daardoor de wijze waarop het onderwijsbestel zijn maatschappelijke functies vervult in essentiële opzichten maken en breken.

Onderwijsveranderingen zijn in de afgelopen 25 jaar in omvang en intensiteit toegenomen als gevolg van de toename van het aantal personen en instanties dat zich beroepshalve met onderwijsinnovatie bezighoudt. Onderwijsverandering werd meer en meer geprofessionaliseerd (Leune 1978). Daardoor nam niet alleen het vermogen toe om vernieuwingen te ontwikkelen en te implementeren, maar ontstond er binnen het onderwijsbestel (overigens min of meer ongemerkt) tevens een categorie van positie-bekleders die belang kregen bij onderwijsverandering. In institutioneel opzicht manifesteerde het proces van professionalisering van onderwijsinnovatie zich met name in de ontwikkeling van een zogeheten onderwijsverzorgingsstructuur; deze omvat landelijke instituties op het terrein van leerplan- en toetsontwikkeling, landelijke pedagogische centra en regionale en plaatselijke onderwijsbegeleidingsdiensten (Heinink en Slavenburg et al. 1998). Voorts werd het proces zichtbaar via de komst van aparte directies binnen het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen die belast werden met het aansturen van onderwijsvernieuwing (die overigens bij reorganisaties van het departement in de jaren tachtig ook weer werden opgeheven), via de instelling van zogeheten innovatie-commissies en (later) van procesmanagement-teams, belast met het implementeren van onderwijsveranderingen, met name op het terrein van primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de lerarenopleiding.

Ook beoefenaren van de onderwijswetenschappen hebben in de afgelopen 25 jaar bijgedragen aan tal van veranderingen in het Nederlandse onderwijs. Ik denk hier bijvoorbeeld aan leerpsychologisch, onderwijskundig en ortho-didactisch onderzoek ten behoeve van leerplan- en toetsontwikkeling en aan onderzoek op het terrein van de remediëring van leerproblemen. Aan het publieke debat over onderwijs en aan de voorbereiding van onderwijsbeleid is in het laatste kwart van deze eeuw ook een actieve bijdrage geleverd door onderwijssociologen en onderwijsjuristen.

Wie het onderwijsbeleid dat in het laatste kwart van deze eeuw door de rijksoverheid is gevoerd in vogelvlucht overziet kan moeilijk tot eenduidige conclusies komen wanneer wordt gepoogd een samenhang te vinden tussen de politieke signatuur van de kabinetten die in dit tijdvak regeringsverantwoordelijkheid droegen enerzijds en de koers van het onderwijsbeleid anderzijds. In de afgelopen 25 jaar traden er in Nederland negen kabinetten aan. Ministers van Onderwijs en Wetenschappen waren achtereenvolgens: Van Kemenade (PvdA), Pais (VVD), Van Kemenade, Deetman (CDA), Ritzen (PvdA) en Hermans (VVD). Zonder twijfel manifesteerden zich in verbaal-ideologisch opzicht tussen deze bewindslieden duidelijke verschillen in beleidskoers, verschillen die kunnen worden herleid tot hun politieke achtergrond. Er waren momenten in de afgelopen 25 jaar waarop deze verschillen zichtbaar werden. Er was politieke strijd over de invoering van een middenschool in het voortgezet onderwijs, over de mogelijkheden en grenzen van territoriale decentralisatie, over de rol van de rijksoverheid in de besturing van het onderwijsbestel, over de invoering van *basisvorming*

in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, over de mogelijkheid van een samenwerkingsschool en over de invloed van ouders op de grondslag van een bijzondere school. Dissensus over deze kwesties verhinderde niet het ontstaan van consensus over tal van andere onderwijspolitieke aangelegenheden. Verreweg de meeste wetten (en niet de minste qua reikwijdte en betekenis) die in de afgelopen 25 jaar op onderwijsterrein tot stand kwamen bereikten het Staatsblad dank zij een kamerbrede steun. Voorbeelden hiervan zijn: de Wet Medezeggenschap Onderwijs (1981), de Wet Tweefasenstructuur Wetenschappelijk Onderwijs (1982), de Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs (1982), de Wet op de Open Universiteit (1984), de Wet op het Basisonderwijs (1985), de Wet op de Erkende Onderwijsinstellingen (1985), de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs (1986), de Wet op de Onderwijsverzorging (1986), de Wet op de Studiefinanciering (1986), de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (1992), de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (1995) en de Wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (1997). Over talloze betekenisvolle beleidsingrepen bestond in de onderwijspolitieke arena een hoge tot een redelijke mate van consensus, in elk geval tussen de onderwijsspecialisten van de PvdA, de VVD, het CDA en D'66. Dit was vooral vanaf de jaren tachtig het geval. Het onderwijspolitieke debat kreeg in afnemende mate een ideologisch geladen karakter. Voorbeelden van beleidskwesties die niet of nauwelijks voorwerp waren van politieke strijd zijn: de verruiming van de autonomie van onderwijsinstellingen, de verkleining van klassen in de onderbouw van het basisonderwijs, het meer integreren van 'gewoon' en 'speciaal' onderwijs, de herwaardering van het beroepsonderwijs, de vorming van regionale opleidingscentra voor educatie en beroepsonderwijs, de inrichting van nieuwe leerwegen in het voorbereidend beroepsonderwijs en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, de invoering van doorstroomprofielen in de bovenbouw van het voorbereidend hoger onderwijs, de inbedding van informatie- en communicatie-technologie in het onderwijs, de herwaardering van het leraarschap en de daling van de rijkuitgaven voor studenten in het hoger onderwijs, in het bijzonder in het wetenschappelijk onderwijs (zie hiervoor verder paragraaf 3). Lang niet alle beleidsvoornemens op deze terreinen werden geëffectueerd, doch over de beleidskoers bestonden weinig tot geen meningsverschillen. Veelzeggend is dat de onderwijsbegroting voor het jaar 1999 door de Tweede Kamer werd aanvaard zonder een enkel amendement. Op onderwijspolitiek terrein manifesteerde zich *The End of Ideology* zoals voorzien door de Amerikaanse socioloog Daniel Bell in 1960 (Bell 1960). Zakelijk-pragmatische overwegingen domineren het onderwijspolitieke debat. Het valt voor de grote politieke stromingen in ons land niet mee om zich op onderwijspolitiek terrein te profileren. Het beginsel van de onderwijsvrijheid en het nauw daarmee verbonden principe van de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs staan niet fundamenteel ter discussie, al kunnen de meningen over de speelruimte die het vigerende constitutionele kader biedt soms uiteenlopen (zie hiervoor verder paragraaf 5). Anders dan aan het eind van de 19de eeuw is bij het afsluiten van de 20ste eeuw van een 'schoolstrijd' geen sprake. De groeiende culturele verscheidenheid in de samenleving (onder meer als gevolg van toegenomen etnische differentiatie) verschaft een moderne legitimatie van een pluriform onderwijsbestel. Van Kemenade merkte in 1979 op: "Als wij die ontmoeting van deugdelijkheid en vrijheid, van maatschappelijke eisen en verantwoordelijkheid al niet in 1848 en 1917 grondwettelijk zouden hebben geregeld, zouden wij het nu alsnog moeten doen. Het is mijn overtuiging – ik heb het al meer gezegd, maar het is goed het regelmatig te herhalen – dat die vrijheid van onderwijs in ons Nederlands staatsbestel een groot en kostbaar goed is en dat het voor een bewindsman van onderwijs van groot belang is om behoedzaam met die verworvenheid om te gaan" (Van Kemenade 1979: 153).

In deze bijdrage sta ik meer in het bijzonder stil bij vier veranderingen die zich in het laatste kwart van de 20ste eeuw in het Nederlandse onderwijs hebben voltrokken, te weten veranderingen in:

- de deelname aan onderwijsvoorzieningen;
- de rijksuitgaven ten behoeve van het onderwijs;

- de rol van de overheid in de aansturing van het onderwijs;
- de interpretatie van het constitutionele kader waarbinnen het onderwijsbeleid zich voltrekt.

Ik sluit af met een schetsmatige duiding van de maatschappelijke betekenis van het onderwijs in de afgelopen 25 jaar.

In het omvangrijke en indrukwekkende Sociaal en Cultureel Rapport 1998 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een uitvoerige en goed gedocumenteerde beschrijving gegeven van ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijsbestel en het onderwijsbeleid in de afgelopen 25 jaar, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. Juist omdat deze schets zo veelomvattend is kan ik mij op deze plaats beperken tot het belichten van enkele (wat mij betreft opmerkelijke) aspecten (Sociaal en Cultureel Planbureau 1998: 559-620).

## 1.2 Onderwijsexpansie

De geboortedaling die zich vanaf de eerste helft van de jaren zeventig in ons land voltrok maakte een einde aan de spectaculaire groei die het Nederlandse schoolwezen na de Tweede Wereldoorlog meemaakte. Het aantal 4-12-jarigen daalde in de periode 1976-1986 met circa 25 %. Uiteraard liep daardoor het aantal leerlingen in het basisonderwijs terug en wel met 22,6 % in de periode 1975-1995. Een voortgaande stijging van de deelname aan niet-leerplichtig onderwijs kon in dit tijdvak deze daling niet compenseren; per saldo daalde het aantal deelnemers aan voltijdse vormen van onderwijs met 13,1 %.

Tussen 1975 en 1995 ontwikkelde de deelname aan voltijdse onderwijsvoorzieningen in Nederland zich als volgt:

	Absoluut		Toe-/afname (in %)
	1975	1995	
1. Basisonderwijs	1972	1527	- 22.6
2. Speciaal onderwijs	83	119	+ 43.4
3. Algemeen voortgezet onderwijs	766	661	- 13.7
4. Voorbereidend beroepsonderwijs	403	207	- 48.6
5. Middelbaar beroepsonderwijs	114	289	+153.5
6. Hoger beroepsonderwijs	109	230	+111.0
7. Wetenschappelijk onderwijs	122	176	+ 44.3
Totaal	3569	3209	- 13.1

n.b.: incl. deeltijdstudenten w.o.

Bron: Kuhry (1998: 18)

Pogingen om de groei van het speciaal onderwijs (dit is onderwijs voor leerlingen met een geestelijke en/of lichamelijke handicap) af te remmen waren in de periode 1975-1995 weinig succesvol; per saldo nam het aantal leerlingen in dit tijdvak met 43 % toe. Deze stijging mag aanzienlijk worden genoemd in het licht van de daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs ten gevolge van de ontgroening. Het is aannemelijk dat de deelname aan het speciaal onderwijs nog meer zou zijn gestegen indien geen ontmoedigingsbeleid zou zijn gevoerd. Sinds 1990 wordt van overheidswege gestreefd naar een beperking van de deelname aan de relatief kostbare vormen van speciaal onderwijs. Dit streven krijgt met name gestalte via het beleidsprogramma *Weer samen naar school*. Voorlopige indicaties over de effectiviteit van dit programma wijzen erop dat aan een ongebreidelde groei van het speciaal

onderwijs een einde is gekomen. De hardnekkige groei van dit onderwijs heeft vooral te maken met een toename van het aantal leerlingen met problemen van psycho-sociale aard, met een toegenomen vermogen van scholen om leerproblemen vroegtijdig te signaleren en met een toename van het selectieve karakter van onderwijs (vooral onder druk van het toenemend gewicht dat wordt gehecht aan kwalitatief hoogwaardig onderwijs en aan een zo hoog mogelijk onderwijsrendement), waardoor meer leerlingen de kans lopen om als het ware uitgerangeerd te worden (Doornbos et al. 1987; Meijnen 1987; Doornbos 1997).

Tussen 1975 en 1995 voltrok zich in de eerste fase van het voortgezet onderwijs een opmerkelijke verschuiving van beroepsonderwijs naar algemeen voortgezet onderwijs. Het aantal leerlingen dat voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) volgde is in dit tijdvak vrijwel gehalveerd. In 1970 bevond 41 % van de leerlingen in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs zich in het vbo (toen nog betiteld als ‘lager’ beroepsonderwijs). In 1994 was dit percentage gedaald tot 21 (Kuhry 1998: 20). De vorming van brede scholengemeenschappen en de invoering van de (overwegend algemeen vormende) basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs in 1993 gingen gepaard met een identiteitsverlies van het voorbereidend beroepsonderwijs (Wolthuis 1999).

Tegenover de neergang van het vbo stond de opgang van het middelbaar beroepsonderwijs. Tussen 1975 en 1995 groeide het aantal leerlingen in het mbo met 153,5 procent. Het mbo was in dit tijdvak het schooltype dat het meest is gegroeid. Vooral tussen 1980 en 1985 trad een forse stijging van de deelname aan dit schooltype op. Dit kwam hoofdzakelijk door het ontstaan (in 1981) van het kort middelbaar beroepsonderwijs, dat een alternatief werd voor het leerlingwezen. Daarnaast speelde toen de explosieve stijging van de jeugdwerkloosheid een rol (Herweijer en Blank 1987).

Ook in het hoger beroepsonderwijs nam het aantal voltijdse studenten in het laatste kwart van deze eeuw sterk toe, namelijk van 109.000 in 1975 tot 230.000 in 1995, een stijging van 111 procent. Deze toename kan vooral worden herleid tot de groei van het aantal leerlingen in het hoger algemeen voortgezet onderwijs (de hoofdleverancier van studenten in het HBO) en de stijging van het aantal studenten met een mbo-diploma.

Vergeleken met het HBO was de toename van het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs tussen 1975 en 1995 minder spectaculair. De universiteiten zagen hun studentenaantallen groeien met 44 procent. Vanaf het collegejaar 1990-1991 daalde het aantal studenten licht als gevolg van de ontgroening. Bij de Open Universiteit liep vooral in de jaren negentig het aantal ingeschreven studenten in sterke mate terug, te weten van 57.000 in 1993 naar 23.500 in 1997 (OC&W 1998a: 77). Marktverzadiging is hiervoor de belangrijkste verklaring.

Op het terrein van het deeltijdonderwijs voltrok zich in de periode 1975-1995 zowel groei als krimp. De belangstelling voor deeltijdonderwijs groeide over de gehele linie tussen 1975 en 1985. Het meest spectaculair in deze periode was de groei van het deeltijd avo. Binnen deze categorie steeg vooral de deelname aan het deeltijd-mavo, veelal betiteld als ‘de moedermavo’. Tussen 1985 en 1995 liep de belangstelling voor het deeltijdonderwijs terug, vooral op het terrein van het avo; hier manifesteerde zich een verzadiging van de vraag. Daarentegen nam de belangstelling voor het beroepsbegeleidend onderwijs (ook wel betiteld als het leerlingwezen) toe, zoals blijkt uit tabel 2:

	1975	1985	1995
Deeltijd avo	33	104	71
Bbo	105	124	155
Deeltijd mbo	28	46	37
Deeltijd hbo	57	73	41

Bron: Kuhry (1998: 27)

Tussen 1975 en 1995 was er een forse toename van het de relatieve deelname van 20-25-jarigen aan onderwijsvoorzieningen, gerelateerd aan de ontwikkeling van de betreffende geboorte-cohorten. Deze toename manifesteerde zich bij meisjes meer dan bij jongens. Dit blijkt uit tabel 3:

Tabel 3: Deelname aan voltijdsonderwijs 1975-1995, 20-25 jarigen

	Jongens per 1000 van dezelfde leeftijd						Meisjes per 1000 van dezelfde leeftijd					
	20 jaar	21 jaar	22 jaar	23 jaar	24 jaar	25 jaar	20 jaar	21 jaar	22 jaar	23 jaar	24 jaar	25 jaar
1975	195	124	81	52	31	19	97	60	37	19	12	8
1980	295	242	181	144	118	93	166	122	91	69	54	39
1985	369	273	205	157	123	95	245	172	121	87	66	51
1990	415	329	256	196	135	85	332	249	185	132	90	56
1995	490	409	333	263	189	119	464	362	275	208	139	83

Bron: CBS (1992: 20-21, 1993: 66 en 1997: 71)

Ook buiten de sector van Onderwijs en Wetenschappen voltrok zich een groei van het volwassenen-onderwijs (Bronneman-Helmers 1992). Meer en meer werknemers nemen deel aan cursussen op het terrein van om-, her- en bijscholing. Veel gepensioneerden keren terug naar de school- of college-banken; het hoger onderwijs voor ouderen groeit in ons land spectaculair. De klassieke compartimentering van de levensloop wankelt; met de volwassenwording wordt de fase van het leren niet langer afgesloten. Er is in toenemende mate sprake van werkend leren en van lerend werken. Onderwijs en arbeidsbestel worden meer met elkaar verweven. Toegenomen maatschappelijke complexiteit noopt tot levenslang leren.

Wanneer de ontwikkeling van de onderwijsdeelname tussen 1975 en 1995 gerelateerd wordt aan de bevolkingsontwikkeling en dus gecorrigeerd wordt voor de geboortedaling die zich vanaf de eerste helft van de jaren zeventig voltrok, dan springt vooral de expansie van het hoger onderwijs in het oog. Kuhry (1999) stelt vast dat van de generatie die rond 1970 meerderjarig werd circa 10 % hoger beroepsonderwijs volgde en 8 % wetenschappelijk onderwijs. In 1995 waren deze percentages opgelopen tot respectievelijk 30 en 15. Voor het HBO betekende dit een verdrievoudiging van de relatieve deelname, voor het WO bijna een verdubbeling. Voor de nabije toekomst voorziet Kuhry vooral een verdere groei van het HBO; hij voorspelt dat van de generatie die rond 2005 meerderjarig wordt circa 40 % zal instromen in het HBO.

In de verdeling van leerlingen naar onderwijsrichting voltrokken zich in het laatste kwart van de 20ste eeuw geen opmerkelijke verschuivingen, zoals blijkt uit tabel 4 betreffende het basisonderwijs:

Tabel 4: Verdeling leerlingen basisonderwijs naar richting 1975-1995

	1975	1980	1985	1990	1995
Openbaar	30	31	32	31	32
Protestants-christelijk	28	28	29	29	28
Rooms-katholiek	40	37	35	34	34
Overig bijzonder	3	3	5	6	7
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: (SCP 1998: 566)



Het relatieve aandeel van het openbaar onderwijs nam iets toe en dat van het protestants-christelijk onderwijs bleef gelijk. Het marktaandeel van het overige bijzonder onderwijs steeg van 3 naar 7 %, terwijl zich bij rooms-katholieke scholen een neergaande lijn manifesteerde. Al met al veranderde er in de verhouding tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs niet bijster veel. Dit mag in een tijdperk van secularisatie opmerkelijk heten. Onderwijsverzuiling bleek in het laatste kwart van deze eeuw hand in hand met secularisatie (Becker en Vink 1994) te kunnen gaan. De behoefte aan levensbeschouwelijk geprofileerd onderwijs nam nauwelijks af. Dijkstra, Dronkers en Hofman (1997) opperen voor deze ogenschijnlijke paradox verscheidene verklaringsmogelijkheden. Daartoe behoren de door veel ouders veronderstelde betere kwaliteit van bijzondere scholen en het toenemend belang dat ouders hechten aan waarden-georiënteerd onderwijs (Thurlings 1999:207).

Tussen 1973 en 1991 ontwikkelde het opleidingsniveau van de beroepsbevolking in Nederland zich in percentages als volgt:

	1973	1991
Alleen lager onderwijs	35.9	6.6
Lager beroepsonderwijs en Mavo	34.1	24.8
Middelbaar beroepsonderwijs, hoger algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs	19.9	43.2
Hoger beroepsonderwijs	7.6	16.0
Wetenschappelijk onderwijs	2.5	6.3
	100	100

Bron: (Wolbers, De Graaf en Ultee 1998)

Drie verschuivingen springen het meest in het oog: de drastische afname van het percentage Nederlanders met uitsluitend lager onderwijs, een sterke groei van de categorie van opgeleiden op middelbaar niveau en een toename van het aandeel van hoger opgeleiden. Het gemiddelde opleidingsniveau nam over een brede linie in deze relatief korte periode enorm toe. Deze ontwikkeling hield geen gelijke tred met de ontwikkeling van het functie-niveau binnen de Nederlandse beroepenstructuur. Wanneer beroepen naar zeven rangcategorieën worden onderscheiden (oplopend van laag naar hoog) dan signaleren Wolbers, De Graaf en Ultee tussen 1973 en 1991 de volgende verschuivingen (in percentages):

	1973	1991
1. laag	10.4	5.8
2.	25.3	19.3
3.	17.8	15.6
4.	20.2	22.8
5	13.4	14.6
6. ↓	9.6	15.8
7. hoog	3.2	6.1
	100	100

Ook binnen het arbeidsbestel voltrok zich een proces van ‘upgrading’ maar in mindere mate dan uit de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking zou kunnen worden afgeleid. Het relatieve aandeel van het aantal werknemers op het laagste functie-niveau daalde veel minder sterk dan het relatieve aandeel van het aantal laag opgeleiden. En het relatieve aandeel van opgeleiden op middelbaar niveau steeg aanzienlijk sterker dan het relatieve aandeel van werknemers dat op een middelbaar functie-niveau werkzaam was in de genoemde periode. Op de arbeidsmarkt werden lager opgeleiden door hoger opgeleiden verdrongen. Er voltrok zich in het laatste kwart van deze eeuw een proces van diploma-inflatie.

Het valt te voorzien dat deze ontwikkeling zich in de komende jaren doorzet. Aan de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking komt voorlopig geen einde. Het CBS en het CPB voorzien tussen 1995 en 2020 een voortgaande toename van het aantal opgeleiden op middelbaar en hoger niveau. Het relatieve aandeel van laag opgeleiden blijft dalen en dat van hoger opgeleiden blijft toenemen (CBS en CPB 1997). Deze trend is in overeenstemming met de baancompetitie-theorie van Thurow (Thurow 1975; zie ook Boudon 1974). Diploma-inflatie leidt tot onderwijsexpansie (Leune 1999a). Over hoe deze ontwikkeling in normatief opzicht dient te worden gewaardeerd bestaan uiteenlopende opvattingen. Sommigen definiëren en interpreteren voortgaande onderwijsexpansie in termen van overscholing, anderen menen dat een (complexer wordende) samenleving nooit geschoold genoeg kan zijn (Warringa 1998; Maassen van den Brink en Groot 1998).

### 1.3 Ontwikkelingen in de onderwijsuitgaven

In de afgelopen 25 jaar manifesteerden zich ingrijpende veranderingen in de overheidsuitgaven ten behoeve van onderwijs en wetenschappen. Ogenscheinlijk namen de totale onderwijsuitgaven van de overheid fors toe, namelijk van 17,7 naar 35,8 miljard gulden tussen 1975 en 1995. Deze toename wordt aanzienlijk gerelativeerd indien zij wordt gecorrigeerd voor inflatie. Uitgedrukt in constante prijzen (die van 1990) stegen de totale overheidsuitgaven voor O&W met 1,9 miljard gulden (0,6 % ten opzichte van 1975) zoals blijkt uit tabel 7:

	feitelijke bedragen ( x miljard gulden)		in constante prijzen (1990) ( x miljard gulden)	
	overheid	w.v. rijk	overheid	w.v. rijk
1975	17.7	16.5	29.8	27.8
1980	25.8	24.7	32.2	30.9
1985	27.6	26.5	28.7	27.6
1990	31.1	30.2	31.1	30.2
1995	35.8	34.3	31.7	30.4

Deze ontwikkeling mag worden getypeerd als een relatieve verarming als men de sedert 1975 aanzienlijk toegenomen deelname aan voortgezet en hoger onderwijs in de beschouwing betreft en daarenboven meeweegt dat de prestaties die van het onderwijs worden verwacht in de afgelopen 25 jaar sterk zijn opgeschroefd. De gepresenteerde stijging van de rijksuitgaven voor onderwijs en wetenschappen tussen 1975 en 1995 is bovenal sterk geflatteerd door twee mutaties in dit tijdvak binnen de rijksbegroting als geheel. Van 1982 op 1983 werd een bedrag van 2,2 miljard gulden overgeboekt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar dat van Onderwijs en Wetenschappen in verband met een andere manier van financieren van het toenmalig lager onderwijs (de zogeheten Fipulli-regeling; Leune 1990:245). En vanaf 1986 stegen de onderwijsuitgaven van de rijksoverheid als gevolg van een overheveling van middelen van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken naar de begroting van

O&W; het betrof hier de incorporatie van een deel van de kinderbijslagregeling in de studiefinanciering. Dit leidde van 1985 op 1986 tot een stijging van de onderwijsuitgaven met 450 miljoen gulden.

Het beeld van verschraling springt scherper in het oog indien de rijksuitgaven voor onderwijs en wetenschappen worden gerelateerd aan de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven, van het bruto binnenlands product en van het netto nationaal inkomen. In de periode 1975-1995 voltrok zich de volgende ontwikkeling:

	% van de Rijksuitgaven	% van het bruto binnenlands product	% van het nationale inkomen
1975	24.5	8.0	8.9
1980	18.7	7.7	8.5
1985	15.4	6.5	7.3
1990	14.6	6.0	6.8
1995	15.2	5.6	6.1

Bron: SCP (1998)

Welke vergelijkingsmaatstaf ook wordt gehanteerd, in alle gevallen was sprake van een neergaande lijn. Deze manifesteerde zich het scherpst op het terrein van de rijksbegroting; het aandeel van de sector O&W in deze begroting daalde van 24,5 % in 1975 naar 15,2 % in 1995. Dit kwam vooral door een (exponentiële) stijging van de overheidsuitgaven op andere beleidsterreinen, met name op het terrein van de sociale zekerheid en voorts door oplopende rente-lasten wegens een toename van de staatsschuld. Ook gerelateerd aan het bruto binnenlands product en aan het netto nationaal inkomen was sprake van achteruitgang. Deze heeft zich na 1995 voortgezet. In 1997 bedroeg het aandeel van de uitgaven van de rijksoverheid in het bruto binnenlands product 4,8 % (OC&W 1998: 9). In dat jaar bedroeg dit percentage in de West- en Noord-Europese landen die aangesloten zijn bij de OECD 6,3 (OECD 1998; CBS 1998). Nederland is in het laatste kwart van de 20ste eeuw, vergeleken met qua welvaart overeenkomstige landen, blijkens de ontwikkeling van de overheidsuitgaven op het terrein van onderwijs en wetenschappen, minder waarde aan investeringen in de kennisinfrastructuur gaan toekennen. Gelet op het belang van deze investeringen voor de Nederlandse concurrentiepositie is verwondering over deze ontwikkeling gerechtvaardigd. Het is nog niet geheel duidelijk of het in de jaren 1996 en 1997 door de minister van OC&W geëntameerde zogeheten 'kennisdebat' een omslag in de bejegening van de sector O&W door de politieke elite in ons land met zich heeft gebracht (Projectbureau Kennis voor morgen 1997). Tegenover investeringen in de groeps-grootte en in de informatie- en communicatie-technologie, beide vooral ten behoeve van het basisonderwijs, staan in de komende jaren diep insnijdende voortgaande bezuinigingen op het hoger onderwijs. Voor de internationale concurrentie-positie zijn vooral de deelname aan en de kwaliteit van het hoger onderwijs van belang.

Binnen de onderwijsbegroting voltrokken zich in het laatste kwart van de 20ste eeuw aanzienlijke verschuivingen in de uitgaven voor de afzonderlijke schoolsoorten. Deze komen het duidelijkst in beeld indien de overheidsuitgaven worden verbijzonderd naar onderwijsdeelnemer. In tabel 9 wordt weergegeven hoe de totale overheidsuitgaven per onderwijsdeelnemer (alle kosten daarbij inbegrepen, zowel op het personele als het materiële vlak) zich in de periode 1980-1995 hebben ontwikkeld, uitgedrukt in de prijzen van 1990 (dus gecorrigeerd voor inflatie):

	1980	1985	1990	1995
Basisonderwijs	4.600	4.700	4.600	5.200
Speciaal onderwijs	14.600	14.000	14.100	15.100
Voortgezet onderwijs	7.000	6.100	6.300	6.900*
HBO	10.400	9.000	10.200	9.500
WO	18.100	12.100	13.200	8.800

Bron: CBS (1998) en SCP (1998); \* geconstrueerd uit CBS (1998) en OC&W (1998a)

In deze tabel zijn de uitgaven voor een leerling in het voortgezet onderwijs in 1995 geschat. De uitgaven ten behoeve van het wetenschappelijk onderwijs zijn exclusief de uitgaven voor wetenschappelijk onderzoek en voor de academische ziekenhuizen; deze uitgaven behoren niet als onderwijsuitgaven te worden beschouwd. Opmerkelijk is de stijging van de uitgaven ten behoeve van leerlingen in het basis- en speciaal-onderwijs en de relatief zeer forse daling van de overheidsuitgaven voor studenten in het wetenschappelijk onderwijs. Dit contrast komt beter in beeld indien de uitgavenontwikkeling wordt uitgedrukt in indexcijfers (met 1980=100):

	1980	1985	1990	1995
Basisonderwijs	100	102	100	113
Speciaal onderwijs	100	96	97	103
Voortgezet onderwijs	100	88	90	99
HBO	100	87	98	91
WO	100	67	73	49

Bron: zie tabel 9

Tegenover een stijging van de overheidsuitgaven ten behoeve van een leerling in het basisonderwijs met netto 13 % stond een daling van de overheidsuitgaven voor een student in het wetenschappelijk onderwijs met 51 %. Deze daling wordt overigens enigszins vertekend door de introductie (in 1993) van een nieuwe methode om de kosten van onderwijs en van onderzoek afzonderlijk zichtbaar te maken. Binnen het hoger onderwijs voltrok zich een verbetering van de positie van de student in het HBO ten opzichte van een student in het WO. In 1995 gaf de overheid (in gulden van 1990) f 700 meer uit aan een student in het HBO dan aan een student in het WO. In vergelijking met het WO was de daling van de overheidsuitgaven voor een student in het HBO bescheiden, te weten 9 %. De relatieve verslechtering van de positie van het hoger onderwijs binnen het Nederlandse onderwijsbestel zal in de komende jaren worden voortgezet, gegeven het regeerakkoord van het huidige kabinet Kok (zoals het tot stand kwam in augustus 1998) waarin besloten ligt dat op het hoger onderwijs in de periode 1998-2002 300 miljoen gulden bezuinigd wordt. Het mag opmerkelijk heten dat dit opnieuw gepaard gaat met de opdracht om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren. Wederom wordt van de hogescholen en universiteiten

gevraagd om méér te doen met minder. In de zogeheten Beleidsagenda HOOP 2000 wordt deze opdracht (onder meer) als volgt verwoord: “Het Nederlandse stelsel van externe kwaliteitszorg middels visitaties is internationaal toonaangevend. Dat neemt niet weg dat aandacht nodig blijft voor het op peil houden en verder verbeteren van het onderwijs. Belangrijk ijkpunt is daarbij de normering van de kwaliteit van ons hoger onderwijs in internationaal perspectief” (OC&W 1999 a: 12). Opmerkelijk is ook dat de nieuwe bezuinigingstaakstelling is opgelegd terwijl het aantal studenten in het hoger onderwijs toeneemt, vooral in het hoger beroepsonderwijs. Een gereduceerd budget dient voor méér studenten te worden aangewend.

Het is niet eenvoudig om een bevredigende verklaring te geven voor de uitgesproken negatieve bejegening van het hoger onderwijs, in het bijzonder van het wetenschappelijk onderwijs, door de politieke elite in ons land in de afgelopen 25 jaar, die zich overigens niet alleen op het financiële vlak manifesteerde (Leune 1999b). Twee denkbare hypothesen kunnen aanstonds worden verworpen. Het is voorstelbaar dat de verarming van het hoger onderwijs begrepen zou moeten worden als een teken van verminderd maatschappelijk belang. Maar daarvan was in het laatste kwart van de 20ste eeuw geen sprake. Integendeel: de betekenis van kwalitatief hoogwaardig en goed toegankelijk hoger onderwijs is door toegenomen maatschappelijke complexiteit en door de trend naar globalisering (waardoor Nederland op het terrein van de scholingsgraad van de bevolking steeds meer in competitie raakt met andere landen) eerder toe- dan afgenomen. Deze zienswijze is overigens in de afgelopen 25 jaar niet geheel onomstreden geweest. Zo schreef de onderwijs econoom Ritzen (toen nog geen minister van O & W): “Voor de samenleving als geheel geldt dat in de meeste landen, waaronder Nederland, onderwijs geen goede investering is, indien men afgaat op het maatschappelijk rendement van onderwijs. Het maatschappelijk rendement van hoger onderwijs (dus uitgaande van bruto méér-inkomen en de totale kosten van een studie voor de samenleving) is aanzienlijk lager dan de rentepercentages die diezelfde samenleving moet betalen om geld aan te trekken om het financieringstekort te dekken” (Ritzen 1983:96). Deze alternatieve zienswijze is echter in de onderwijspolitieke arena niet als uitgangspunt van denken over het maatschappelijk belang van onderwijs aanvaard. Een tweede veronderstelling zou kunnen zijn dat de ingrijpende bezuinigingen die de hogescholen en de universiteiten hebben ondergaan de uitdrukking zijn van ontevredenheid in ‘Haagse kring’ over de door hen geleverde prestaties; budgetkorting zou dan kunnen worden begrepen als een sanctie op slecht of onvoldoende presteren. Ook deze hypothese is niet houdbaar. Veelal laten hoofdrolspelers op het onderwijspolitieke toneel (bewindslieden van OC&W, onderwijsspecialisten in de Tweede Kamer) zich in lovende bewoordingen uit over het functioneren van de instellingen voor hoger onderwijs. Afgezien van incidentele afwijkingen zou het hen, objectief gezien, ook niet gemakkelijk vallen om een neergaande lijn in de kwaliteit van hogescholen en universiteiten te ontdekken.

De verschuiving die zich binnen de rijksbegroting op het terrein van O&W in de afgelopen 25 jaar heeft voltrokken ten gunste van het funderend onderwijs en ten nadele van het hoger onderwijs kan, zo komt het mij voor, vooral worden begrepen uit een toegenomen maatschappelijke druk om veranderingen door te voeren in de opzet en inrichting van het funderend onderwijs. De daarmee gemoeide middelen konden door de macro-ontwikkeling van de rijksbegroting (gegeven stringenter geworden begrotingsbeleid, vooral als reactie op een sedert de jaren zeventig sterk gestegen staatsschuld) nauwelijks gevonden worden via een uitbreiding van de hoeveelheid middelen waarover de onderwijssector als geheel beschikt. De ruimte voor het bekostigen van nieuwe ontwikkelingen diende primair binnen de begroting van O&W gevonden te worden. Ik denk hier, in vogelvlucht terugblikkend op de afgelopen 25 jaar, overigens zonder enigerlei volledigheidspretentie, aan de extra uitgaven voor de integratie van het kleuter- en lager onderwijs (onder meer als gevolg van een aanzienlijke positie-verbetering van de kleuterleidsters), voor de groei van het speciaal onderwijs (zie paragraaf 2), voor het zogeheten onderwijsvoorrangsbeleid (waarmee thans ongeveer 500 miljoen gulden per jaar is gemoeid; de kosten van dit beleid namen vooral toe door een groei van het aantal allochtone leerlingen), voor de positie-verbetering van schoolleiders, vooral in

het basisonderwijs, voor de toegenomen deelname aan cursussen op het terrein van de basiseducatie (speciaal ten behoeve van allochtone volwassenen), voor extra investeringen in apparatuur ten behoeve van het beroepsonderwijs en, meer recent, de kosten voor verlaging van de groepsgrootte in de onderbouw van de basisschool (deze kosten gaan oplopen tot structureel circa 1,3 miljard gulden per jaar in 2002) en de additionele middelen ten behoeve van de toepassing van ICT in het onderwijs (waarmee in de periode 1997-2010 eenmalig in totaal, cumulatief bezien, eveneens circa 1,3 miljard gulden is gemoeid en structureel vooralsnog 300 miljoen gulden extra per jaar). Daardoor ontstond er binnen het onderwijsbestel een strijd tussen de onderscheiden onderwijssoorten. Deze strijd is vrijwel steeds beslecht in het voordeel van de groeperingen die opkomen voor de belangen van het primair, het algemeen voortgezet en het beroepsonderwijs. Dit is om drie redenen sociologisch gezien niet verwonderlijk. Het hoger onderwijs is electoraal gezien minder interessant dan de overige onderwijssectoren. Er zijn direct en indirect relatief weinig burgers (kiezers) betrokken bij hogescholen en universiteiten. In 1995 vormden studenten van deze instellingen tezamen niet meer dan 13 % van het totale aantal deelnemers aan voltijdse onderwijsvoorzieningen in Nederland. Ten tweede: de belangen van het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en van de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie worden in de onderwijspolitieke arena goed behartigd. Ten behoeve van deze sectoren functioneren actieve en alerte pressiegroepen. Zij vormen binnen het Nederlandse onderwijsbestel een betekenisvolle 'vijfde macht' (Leune 1995: 235). Op diverse manieren zijn zij actief bij het voeren van het onderwijsbeleid van de rijksoverheid betrokken, met name door participatie in overlegorganen en door het onderhouden van geregelde betrekkingen met de onderwijsspecialisten in de volksvertegenwoordiging. Op onderwijspolitiek terrein bestaat in ons land binnen de vijfde macht een asymmetrie in invloedsvermogen. De groeperingen en instanties die de belangen behartigen van het hoger onderwijs worden bij het uitoefenen van invloed regelmatig gehandicapt door verdeeldheid in eigen kring (bijvoorbeeld tussen de subsectoren HBO en WO, maar ook tussen de instellingen binnen elk van deze takken), door een zeer lage organisatiegraad van docenten (die daardoor geen gemeenschappelijke 'vuist' kunnen maken) en door een sterke terughoudendheid (mogelijk gevoed door het (veelal misplaatste) vertrouwen dat goede wijn geen krans behoeft) om, zonedig, te kiezen voor expressieve actie-middelen als demonstraties en stakingen.

In de derde plaats heeft in het overheidsbeleid op het terrein van het hoger onderwijs onmiskenbaar een rol gespeeld dat negatieve effecten van achtereenvolgende bezuinigingsingrepen lastig zichtbaar te maken waren en voor een groot publiek maar moeizaam konden worden gedramatiseerd. Dit laatste verklaart waarom de verarming van het hoger onderwijs zich betrekkelijk geruisloos heeft kunnen voltrekken. Effecten als een aanzienlijke verhoging van de student-teacherratio (die in de afgelopen 25 jaar is verviervoudigd), een toename van de tijd besteed aan onderwijs ten koste van onderzoek, een verbreding van leeropdrachten van hoogleraren die bezuinigingsoperaties overleefden (teneinde taken van vertrokken collega's te kunnen incorporeren), een aanzienlijke reductie van de mogelijkheid om aan getalenteerde jonge geleerden een vaste plaats in de wetenschappelijke staf te bieden (waardoor de 'Nachwuchsbildung' in ons land schade heeft opgelopen), een verminderd vermogen om te investeren in apparatuur e.d. zijn voor de direct daarbij betrokkenen zichtbaar en voelbaar, maar zijn in hun schadelijke uitwerking moeilijk te legitimeren ten overstaan van derden. In dit opzicht bevindt vooral het primair onderwijs zich in een voordelige positie; bezuinigingen in deze sector zijn betrekkelijk eenvoudig voor een breed publiek zichtbaar te maken. Dit geldt omgekeerd ook voor pleidooien voor beleidsintensiveringen. Een verlaging van de groepsgrootte in de basisschool (hoe weinig betekenisvol voor het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs ook) spreekt tot veler verbeelding; daarentegen is het lastiger te begrijpen waarom een universiteit extra middelen zou dienen te krijgen voor het verrichten van geavanceerd interdisciplinair onderzoek.

Wie de verarming van het hoger onderwijs die zich in de afgelopen 25 jaar in ons land heeft voltrokken wil trachten te begrijpen kan tenslotte ook niet heen om de invloed van de "human capital"-theorie op het denken over onderwijs en onderwijsbeleid. Volgens deze theorie is

onderwijs voor een individu een lonende investering. Een diploma rendeert op de arbeidsmarkt. De kans op het vinden van een interessante baan en het verwerven van een hoog inkomen zijn positief gecorreleerd met het bezit van een hooggewaardeerd diploma. Zij die daarvan profiteren mogen daar best wat voor over hebben, zo luidt een veel gehoorde redenering in de kring van beleidsmakers op onderwijsterrein. Waarom zou de staat het vergroten van iemands “earning capacity” subsidiëren? Een focus op de individuele nutsfunctie van het onderwijs, in het bijzonder van hoger onderwijs, kan, indien deze gepaard gaat met een ontkenning of marginalisering van positieve *collectieve* effecten, de basis leggen voor een bezuinigingsbeleid. Dit zal vooral gebeuren wanneer de maatschappelijke betekenis van het onderwijs wordt versmald tot het fungeren als een voorportaal van de arbeidsmarkt. Het is niet toevallig dat de aanslagen op de budgetten van universiteiten en hogescholen in de afgelopen 25 jaar hand in hand gingen met het omarmen van economisch-utilitaire criteria bij de bepaling en de beoordeling van de maatschappelijke betekenis van het onderwijs.

#### **1.4 Van ‘constructief onderwijsbeleid’ naar deregulering en autonomie-vergroting**

Op 18 juni 1975 zond de toenmalig minister van Onderwijs en Wetenschappen, Dr. J.A. van Kemenade, een ‘discussienota’ naar de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de contouren van een toekomstig onderwijsbestel (TK 1975). De in deze zogeheten Contourennota ontvouwde gedachten over de rol van de rijksoverheid op het terrein van het onderwijsbeleid waren in overeenstemming met Idenburg’s pleidooi (vijf jaar eerder) voor een ‘constructieve onderwijspolitiek’ (Idenburg 1970). De staat diende zich niet louter administrerend en financierend met de opzet en inrichting van het onderwijsbestel bezig te houden. De historische fase van een ‘distributieve onderwijspolitiek’ diende te worden afgesloten. Van de rijksoverheid werd een actieve bijdrage verwacht aan het doorvoeren van vernieuwingen in het onderwijs. De productie van de Contourennota viel niet toevallig samen met de komst van zogeheten innovatie-commissies, in het bijzonder ten behoeve van de integratie van het kleuter- en het lager onderwijs, de voorbereiding van een middenschool in het voortgezet onderwijs en de vernieuwing van het onderwijs voor werkende jongeren (het ‘participatie-onderwijs’). In de Contourennota wordt onderwijsbeleid geschetst als een essentieel instrument van overheidsbeleid. Onderwijs diende bij te dragen aan de spreiding van inkomen, kennis en macht. De wijze waarop deze bijdrage gestalte zou moeten krijgen diende door de rijksoverheid te worden geregisseerd. Onderwijs is, zo schrijft Van Kemenade, een onderwerp van algemene politiek. “De direct betrokkenen behoren – het zij herhaald – een belangrijke stem in het kapittel te hebben. Maar het onderwijs is voor iedere Nederlandse staatsburger van belang. De grote beleidslijnen worden dan ook uiteindelijk door het parlement vastgesteld. Dit pas te doen als de groep direct betrokkenen toestemming zou geven is – formeel gesproken – een corporatistisch insluipsel en daarmee in strijd met de principiële uitgangspunten van een parlementaire democratie” (TK 1975: 32). Deze visie op de rol van de overheid in de aansturing van het schoolwezen was evident gebaseerd op een sociaal-democratische staatsvisie. De (soms heftige) kritiek die op de Contourennota werd geleverd kan voor een belangrijk deel worden herleid tot een dispuut over de verhouding tussen staat en maatschappij. De sociaal-democratische notie van ‘constructief onderwijsbeleid’ botste met drie concurrerende visies. Zij verdroeg zich slecht met het liberale gedachtengoed op het terrein van particulier initiatief en marktwerking en was ook moeilijk in overeenstemming te brengen met het (vooral in rooms-katholieke kring aangehangen) subsidiariteitsbeginsel; volgens dit beginsel dient de staat in het maatschappelijk leven niet dirigerend, doch slechts subsidiair, dit wil zeggen zonodig aanvullend, op te treden. De door Van Kemenade ontvouwde visie op de regie-rol van de rijksoverheid liet zich evenmin probleemloos verenigen met de filosofie van souvereiniteit in eigen kring, zoals deze vooral in protestants-christelijke kring het denken over de rol van de staat richting geeft. Het verzet tegen de notie van constructief onderwijsbeleid werd dus politiek breed gedragen. Toen dan ook het kabinet Den Uyl vervangen was door een coalitie-kabinet van christen-democraten en liberalen (het kabinet Van Agt, dat aantrad op 19-12-1977) kwam de filosofie van ‘constructief onderwijsbeleid’ al snel onder vuur te liggen. Een

betekenisvolle bijdrage aan een heroverweging van de rol van de rijksoverheid in de besturing van het onderwijsbestel werd begin 1979 geleverd door de Nederlandse Katholieke Schoolraad met de publicatie van het rapport *Bouwen aan de relatief autonome school*. Daarin wordt betoogd dat de grondwettelijk geregelde onderwijsvrijheid grenzen stelt aan de bemoeienis van de staat met het bijzonder onderwijs (NKSR 1979). Het duurde niet lang of een nieuw besturingsconcept deed zijn intrede: besturen op afstand (Van Wieringen 1985). Deze besturingsvisie was onderdeel van een meeromvattende herziening van de verhouding tussen staat en maatschappij (Leune 1994a). Ten tijde van het eerste kabinet Lubbers (dat aantrad op 4 november 1982) werden zes zogeheten ‘grote operaties’ geproclammeerd en gelanceerd: decentralisatie, heroverweging van rijksuitgaven en -taken, deregulering, reorganisatie van de rijksdienst, vermindering van het aantal rijksambtenaren en privatisering (De Kam en De Haan et al 1991: 17-18). In 1983 aanvaardde de Tweede Kamer een motie van het VVD-kamerlid Franssen waarin de regering werd uitgenodigd om te komen met voorstellen gericht op deregulering, autonomie-bevordering en vermindering van de personeelsomvang van het departement (TK 1983). Deze motie werd breed gesteund. Dat het politieke debat over de rol van de staat meer en meer werd gedepolitiseerd bleek zonneklaar toen kort na elkaar (in 1992 en 1993) de Tweede Kamerfracties van de Partij van de Arbeid, het Christen Democratisch Appèl en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie uitgewerkte voorstellen presenteerden voor de vergroting van de autonomie van scholen (PvdA 1992; CDA 1992; VVD 1993). In ideologisch opzicht mag de in de PvdA-nota ontvouwde visie opmerkelijk worden genoemd. Onder het kopje *de noodzaak van autonomievergroting* wordt onder meer het volgende gesteld: “In de loop van de jaren ’60 en ’70 is er sprake geweest van een toenemende centralisatie van het onderwijsbestel. De opvatting dat wetgeving en beleidsmaatregelen het onderwijs daar waar het tekort schoot diende bij te sturen, was daarbij een leidende gedachte. Het gevolg van deze ontwikkeling is geweest dat het onderwijs als het ware gekoloniseerd werd en een dienovereenkomstig gedrag ging vertonen. Deze centralistische onderwijspolitiek leidt vanuit de beste bedoelingen tot een overmatige groei aan bureaucratie. De verregaande ambtelijke bemoeizucht ontnemt de professionals in het onderwijs vrijwel elke prikkel tot initiatief” (PvdA 1992). Wat een contrast met de Contourennota uit 1975!

Hoewel sedert de jaren tachtig de drie grootste politieke fracties in het parlement op hoofdlijnen één koers varen wanneer het streven naar deregulering en autonomie-vergroting van scholen in het geding is, worstelen zij er elk bij tijd en wijle mee. In liberale kring voltrekt zich telkens een worsteling wanneer het streven naar autonomie-vergroting rivaliseert met het streven naar kwaliteitsverhoging en met het ijveren voor meer doelmatigheid. In christen-democratische kring toont men zich minder enthousiast over deregulering indien dit op gespannen voet verkeert met het pacificatie-accord zoals dit grondwettelijk is bekrachtigd; zie bijvoorbeeld de huivering in deze kring voor territoriale decentralisatie op onderwijsterrein. Sociaal-democraten twijfelen wanneer het terugtreden van de rijksoverheid in de besturing van het schoolwezen schadelijke gevolgen heeft voor het streven naar vergroting van onderwijskansen en naar onderwijsvernieuwing. Daar komt bij dat volksvertegenwoordigers al snel de neiging hebben om te opteren voor overheidsmaatregelen indien zij geconfronteerd worden met problemen waarvan zij vinden, veelal onder druk van hun achterban, dat ze moeten worden opgelost. Pleiten voor een meer afstandelijke overheid in abstracto is eenvoudiger dan het handelen conform dit credo telkens wanneer vanuit de samenleving op beleidsdaden wordt aangedrongen. Tussen leer en leven manifesteert zich ook op het terrein van het onderwijsbeleid regelmatig een groot verschil.

Vanaf de eerste helft van de jaren tachtig is getracht om de ‘grote operaties’ op onderwijsterrein handen en voeten te geven. De eerste gedachten daarover vonden hun neerslag in vijf beleidsnota’s:

- 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).

Het is in dit bestek ondoenlijk om in empirische zin een compleet overzicht te geven van de wijze waarop de genoemde zes 'grote operaties' vanaf 1982 concreet gestalte hebben gekregen. Wel kunnen er, zonder volledigheidspretentie, enige schetsmatige conclusies worden getrokken (zie ook Karstanje 1998). Op het terrein van het basis- en speciaal onderwijs is sedertdien overwegend sprake geweest van autonomie-verkleining: kerndoelen deden hun intrede (deze doelen geven een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden in het algemeen en verbijzonderd naar schoolvak), er kwamen nieuwe regels op het terrein van de kwaliteitszorg en het klachtrecht, voor de vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid kwam een landelijk beleidskader, gemeenten kregen de bevoegdheid om zich met de vormgeving van dit beleid te gaan bemoeien, de verwijzing naar en de toelating van leerlingen in het speciaal onderwijs werd aan strengere regels onderworpen in het kader van het beleidsprogramma *Weer samen naar school*, op arbeidsvoorwaardelijk terrein werd de autonomie van scholen ingeperkt door regelgeving inzake de inzet van wachtgelders; de komst van nieuwe stichtings- en opheffingsnormen bracht een ingrijpende herschikking van het scholenbestand met zich (het aantal scholen voor basisonderwijs daalde vooral daardoor van ruim 8700 in 1980 naar ruim 7400 in 1995). Daar stond in een aantal opzichten een vergroting van de autonomie van scholen tegenover: zij kregen meer speelruimte om op schoolniveau de middelen ten behoeve van de personeelsformatie in te zetten (door de komst van het zogeheten formatie-budgetsysteem) en eveneens om een eigen beleid te voeren op het terrein van de nascholing (door de komst van de zogeheten vraagsturing ervan). Dank zij de invoering van een 'schoolprofielbudget' kunnen scholen voor primair onderwijs (zij het in zeer bescheiden mate) een eigen onderwijskundige identiteit bekostigen.

In de eerste fase van het voortgezet onderwijs werd de onderwijskundige beleidsruimte van scholen in de periode 1982 tot heden ingeperkt door de komst van de basisvorming. In deze fase volgen leerlingen in principe vijftien verplichte vakken. Voor elk van deze vakken zijn van overheidswege kerndoelen voorgeschreven. Daar staat tegenover dat de verplichte lessentabel is afgeschaft. Veel scholen volgen overigens (maar dit is uiteraard hun keuze) de adviestabel die van overheidswege is ontwikkeld. In het voorbereidend beroepsonderwijs en in het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs zijn nieuwe leerwegen ingevoerd. Deze reduceren de handelingsvrijheid van scholen en leerlingen bij het samenstellen van vakkenpakketten.

Ook in het voortgezet onderwijs kwamen er nieuwe regels op het terrein van de kwaliteitszorg en het klachtrecht. Op financieel terrein werd de beleidsruimte van scholen voor voortgezet onderwijs aanzienlijk verruimd door de invoering van de zogeheten lump-sumfinanciering. Scholen krijgen een 'rond bedrag' dat zij naar eigen inzichten mogen besteden. Ze zijn daarbij gebonden aan tal van arbeidsvoorwaardelijke regels die overwegend niet van overheidswege maar bij collectieve arbeidsovereenkomst zijn geregeld. Daardoor is hun handelingsvrijheid op financieel terrein in de praktijk bescheiden te noemen.

In de tweede fase van het voortgezet onderwijs, met name in de bovenbouw van het hoger algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, deden zogeheten doorstromingsprofielen hun intrede. Deze maken een einde aan de nagenoeg ongelimiteerde vrijheid van leerlingen bij de samenstelling van hun eindexamenpakket. Leerlingen dienen nu te kiezen uit een samenhangend geheel van vakken met het oog op een adequate aanloop naar een vervolgstudie in het hoger onderwijs. Er kwamen profielen op het terrein van natuur en techniek, natuur en gezondheid, cultuur en maatschappij en economie en maatschappij. Beoogd wordt om tegelijk leerlingen meer actief en 'zelfontdekkend' te laten leren. Gepropageerd wordt de idee van een school als een 'studiehuis' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs 1996). Scholen krijgen veel vrijheid om deze gedachte vorm te geven. De verplichte lessentabel is ook voor de bovenbouw van het h.a.v.o. en het v.w.o. afgeschaft. Op financieel terrein is de handelingsvrijheid verruimd door de komst van

de lump sum, terwijl eveneens op het terrein van de nascholing (door de komst van de vraagsturing) meer autonomie is verworven.

Sedert de jaren tachtig voltrok zich de meest ingrijpende deregulering op het terrein van het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs. Daarbij liep het HBO voorop. In 1986 werd deze tak van het hoger onderwijs 'geacademiseerd'. Er kwam een aparte Wet op het hoger beroepsonderwijs, vorm gegeven naar het model van de toenmalige Wet op het wetenschappelijk onderwijs. Het HBO werd uit de Wet op het voortgezet onderwijs gelicht. Dit bracht voor de instellingen op het terrein van het HBO (de hogescholen) een aanzienlijke verruiming van hun handelingsvrijheid met zich. In één klap verdwenen overheidsvoorschriften op het terrein van de onderwijskundige inrichting (bijvoorbeeld de verplichte lessentabellen), de inhoud en wijze van examinering en de bevoegdheden van docenten. Vooral daardoor kwam de Inspectie van het Onderwijs op afstand van de instellingen te staan. Het ontstaan van in hoge mate autonome hogescholen viel samen met een ingrijpende schaalvergroting op het terrein van het HBO. Tussen 1983 en 1988 voltrok zich de operatie *Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie*; het aantal instellingen voor hoger beroepsonderwijs daalde van 375 naar 88. Na 1988 zette dit proces zich door: in 1997 bestonden er nog 58 hogescholen. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (die zowel geldt voor de hogescholen als voor de universiteiten en in werking trad in 1993) gaf vorm aan gedachten over de verruiming van beleidsruimte van instellingen voor hoger onderwijs zoals deze in de beleidsnota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (die in 1985 verscheen) waren geschetst.

De komst van Regionale Opleidingencentra (ROC's) ten behoeve van het beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie (BVE), juridisch verankerd in de Wet educatie en beroepsonderwijs die op 1 januari 1997 in werking trad, bracht vooral voor het middelbaar beroepsonderwijs een ingrijpende verruiming van beleidsruimte met zich. Ook hier ging autonomie-vergroting gepaard met schaalvergroting; het aantal instellingen op het BVE-terrein daalde van 394 in 1993 naar 67 in 1997. Tal van inrichtingsvoorschriften verdwenen of werden geliberaliseerd, in het bijzonder op het terrein van de onderwijskundige inrichting, de inhoud en wijze van examinering en de bevoegdheden van docenten (zie hiervoor paragraaf 5). Anders dan het HBO is het MBO bij het benutten van de beleidsruimte op onderwijskundig terrein gebonden aan eindtermen die door de Minister van OC&W worden vastgesteld (daartoe geadviseerd door de landelijke organen voor het beroepsonderwijs) binnen het kader van een (eveneens door de Minister van OC&W vastgestelde) kwalificatiestructuur op het terrein van het beroepsonderwijs. Deze kaderstelling beperkt de handelingsvrijheid van de ROC's.

Sinds de lancering van de beleidsintenties terzake van deregulering en autonomie-vergroting zijn de gevolgen voor de beleidsruimte van de universiteiten bescheiden te noemen. De wettelijk verplichte macro-doelmatigheidstoets bij het in het leven roepen van nieuwe opleidingen, geïntroduceerd in 1993, bracht een reductie van hun handelingsvrijheid met zich. Ieder voornemen tot het uitbreiden van het aantal opleidingen wordt sedertdien kritisch getoetst door een speciaal daarvoor in het leven geroepen commissie: de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO). Op het terrein van de bestuurlijke inrichting voltrok zich een omgekeerde beweging: de (in 1997 in werking getreden) Wet modernisering universitaire bestuursstructuur (de MUB) bracht een substantiële vergroting van de bestuurlijke handelingsvrijheid van de Colleges van Bestuur van de universiteiten (en de hogescholen) met zich, vooral door het vervallen van wettelijke voorschriften inzake de betrokkenheid en zeggenschap van docenten en studenten. Van autonomie-verruiming op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek is sedert de jaren tachtig binnen de universiteiten geen sprake geweest. Onmiskenbaar manifesteerde zich een toename van beheers- en beoordelingslasten voor onderzoekers, bijvoorbeeld door de komst en de intensivering van procedures op het terrein van de erkenning van onderzoeksscholen en op het gebied van onderzoeksvisitatie. De introductie van nieuwe methoden om de onderzoeksprestaties van universiteiten in beeld te brengen bracht per saldo eveneens een reductie aan beleidsvrijheid met zich; onderzoekers kunnen zich bij het kiezen van onderzoeksthema's en bij het vorm geven van hun 'output' moeilijk onttrekken aan externe evaluatie-standaarden. Dit leidt bijvoorbeeld tot een

overproductie van (qua ‘punten’ lonende) artikelen en een onderproductie van (tijdrovende en daardoor nauwelijks lonende) overzichtsstudies en inleidingen. De klassieke academische vrijheid is door de komst van bureaucratische standaarden op het terrein van het onderzoeksbeleid aangetast.

Overzien we het onderwijsbestel als geheel in vogelvlucht dan is, empirisch gezien, het beeld van de ontwikkelingen op het terrein van regulering en deregulering in de periode 1982 tot heden in kwalitatief opzicht niet eenduidig. Zoals uitvoeriger is betoogd en gedocumenteerd door Karstanje (1998) was er in sommige opzichten evident sprake van intensivering van regulering (c.q. van inperking van beleidsruimte van onderwijsinstellingen) en in andere opzichten van deregulering (c.q. van verruiming van de autonomie van onderwijsinstellingen). Tussen schooltypen manifesteerden zich in dit opzicht grote verschillen. Een heldere, consistente lijn valt in deze ontwikkeling niet te onderkennen. Het overheidsbeleid op het terrein van deregulering en autonomie-vergroting van onderwijsinstellingen is tot dusver onderhevig geweest aan uiteenlopende besturingsfilosofieën en kreeg op wisselende manieren vorm. Het is, dunkt mij, verantwoord om dit te interpreteren en te begrijpen als een uitdrukking van de worsteling op bestuurlijk-politiek niveau met de bepaling van de reikwijdte én de grenzen van de kerntaken van de rijksoverheid op onderwijsterrein. Bij de vorming van het in 1994 aangetreden kabinet Kok spraken de politiek leiders van de PvdA, de VVD en D’66 af dat de consequenties van deregulering, autonomie-vergroting (en schaalvergroting), met name voor de positie van ouders en onderwijsdeelnemers, doch ook voor het streven naar kwaliteitsontwikkeling en kwaliteitsbewaking, nader bestudeerd moeten worden. De Onderwijsraad is intussen met deze studie belast. Ideologisch is de aandrang in de richting van liberalisering sterk. Het streven naar een meer selectief sturende overheid wordt politiek breed gedragen. Maar het is voor beleidsverantwoordelijke politici periodiek verleidelijk om problemen via regulering aan te pakken. Lang niet alle beleidsvraagstukken zijn via het vrije spel der krachten op een bevredigende wijze op te lossen. En vanuit de samenleving klinkt de luide en indringende roep om te zorgen voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs.

In twee opzichten kan het streven van de rijksoverheid naar deregulering ook in kwantitatieve zin geëvalueerd worden en wel door na te gaan hoe het aantal ambtenaren op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zich heeft ontwikkeld en wat er is gebeurd met de ontwikkeling van het aantal wetten, besluiten, beschikkingen en circulaires. Bij de hantering van deze maatstaven dient te worden aangetekend dat zij over de ontwikkeling van de aard en de intensiteit van de regelgeving weinig tot niets zeggen. Er kunnen minder ambtenaren zijn gekomen, maar als de overgeblevenen zich hebben gestort op het ontwerpen en toepassen van stringenter regels dan is zo’n reductie geen valide maatstaf voor deregulering. Zo is het ook goed denkbaar dat het aantal regels afneemt, maar dat de sturingskracht van de resterende regels toeneemt.

Tussen 1975 en 1998 ontwikkelde het aantal ambtenaren dat werkzaam was op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (exclusief de ambtenaren ten behoeve van de sector Cultuur en exclusief ambtenaren werkzaam bij buitendiensten, adviesraden en de Inspectie van het Onderwijs) zich als volgt:

1975	2062
1980	2707
1985	2947
1990	2665*
1995	2521
1998	2346

\* excl. de in 1990 verzelfstandigde Informatiseringsbank

bron: Knippenberg en Van der Ham 1993: 888 en 889; de cijfers vanaf 1990 zijn verstrekt door de Directie Personeel en Organisatie van het Ministerie van OC& W.

Tussen 1975 en 1998 steeg het aantal ambtenaren in de ‘binnendienst’ van het Ministerie van OC&W van 2062 naar 2346. Indien de ambtenaren die werkzaam zijn bij de in 1990 verzelfstandigde Informatiseringsbank worden meegeteld was er een stijging tot circa 3100 personeelsleden. Een bescheiden deel van de expansie was het gevolg van de groei van het aantal deeltijdbanen. Tussen 1999 en 2002 zal structureel 47 miljoen gulden op de apparaatskosten van het departement van OC&W worden bezuinigd, zulks als uitvloeisel van het Regeerakkoord 1998. Dit zal een reductie van het aantal arbeidsplaatsen met zich brengen.

De ontwikkeling van de omvang van de regelgeving op het terrein van Onderwijs en Wetenschappen verliep tussen 1980 en 1998 als volgt:

Tabel 12: Regelgeving op het terrein van onderwijs en wetenschappen 1980-1998

Jaar	wetten		amvb's <sup>a)</sup>		beschikkingen/ circulaires <sup>b)</sup>		totaal	
	aantal	index	aantal	index	aantal	index	aantal	index
1980	12	100.0	48	100.0	585	100.0	645	100.0
1981	21	175.0	63	131.3	569	97.3	653	101.2
1982	14	116.7	46	95.8	527	90.1	587	91.0
1983	22	183.3	51	106.3	474	81.0	547	84.8
1984	13	108.3	48	100.0	367	62.7	428	66.4
1985	18	150.0	67	139.6	440	75.2	525	81.4
1986	23	191.7	58	120.8	366	62.6	447	69.3
1987	16	133.3	62	129.2	333	56.9	441	68.4
1988	14	116.7	51	106.3	214	36.6	413	64.0
1989	20	166.7	25	52.1	337	57.6	382	59.2
1990	21	175.0	16	33.3	300	51.3	337	52.2
1991	22	183.3	12	25.0	317	54.9	351	54.4
1992	27	225.0	13	27.1	312	53.3	352	54.6
1993	22	183.3	25	52.1	339	57.9	386	59.8
1994	25	208.3	24	50.0	314	58.7	388	60.2
1995	22	183.3	16	33.3	236	40.3	274	42.5
1996	24	200.0	24	50.0	258	44.1	306	47.4
1997	26	216.7	23	47.9	224	38.3	273	42.4
1998	26	216.7	18	37.5	283	48.4	315	48.8

a) ook wel betiteld als besluiten

b) vanaf 1-8-1988 betiteld als OenW-regelingen

bron: 1980 t/m 1989: J.M.G. Leune (1990); vanaf 1990 t/m 1998 zijn de gegevens verstrekt door de directie WJZ van het Ministerie van OC&W.

Het totale aantal regelgevende documenten daalde tussen 1980 en 1998 van 645 naar 315, een reductie van 51 %. Dit kwam vooral door een forse afname van het aantal beschikkingen en circulaires; hier trad een daling op van 585 naar 283, een reductie van 52 %. Deze constatering spoort niet met het gangbare beeld dat scholen in de afgelopen jaren meer en meer zijn ‘gebombardeerd’ met ‘oekazes’ uit Zoetermeer. Verhoudingsgewijze liep het aantal

algemene maatregelen van bestuur in genoemde periode het meest terug, namelijk met 62,5 %. Daar stond tegenover dat het aantal wetten niet daalde maar steeg, te weten van 12 naar 26. Vermindering van regelgeving voltrok zich dus op het terrein van de gedelegeerde wetgeving en in de sfeer van de wetstoepassing. Afgemeten aan de ontwikkeling van het aantal wetten zou men kunnen constateren dat de politieke bemoeienis met het aansturen van het onderwijsbestel niet is afgenomen. Niet de wetgevende, maar de uitvoerende macht deed immers een stap terug. Het overzicht leert ons hoeveel regelgeving op het terrein van Onderwijs en Wetenschappen zich voltrekt via gedelegeerde wetgeving en via de benutting van beleidsruimte die aan de bewindslieden op dit terrein van overheidszorg wordt gelaten. Het relatieve aandeel van wetten in het geheel van de regelgeving is uiterst bescheiden te noemen, al is dit in de periode 1980-1998 wel toegenomen, namelijk van 2 naar 8 procent. Er is overigens op het terrein van het onderwijsbeleid veelvuldig sprake van overleg tussen de bewindslieden en de onderwijsspecialisten van de fracties in de Tweede Kamer, zowel formeel als informeel. Gebruikelijk is dat betekenisvolle algemene maatregelen van bestuur in ontwerpvorm via een zogeheten voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd. Dit leidt in de praktijk tot een bemoeienis van het parlement met de gedelegeerde wetgeving. Hierdoor strekt de invloed van het parlement op het onderwijsbeleid van de rijksoverheid verder dan louter staatsrechtelijk gezien zou kunnen worden verondersteld. De hoofdlijnen van beleid dat wordt gereguleerd middels gedelegeerde wetgeving komen ook in 'gemeen overleg' tot stand.

## 1.5 Ontwikkelingen op constitutioneel terrein

Bij het voeren van onderwijsbeleid in ons land speelt het onderwijsartikel in de grondwet (i.c. artikel 23) een essentiële rol. Mentink noemt dit artikel beeldend zowel top als sleutel van de onderwijsrechtsorde (Mentink 1998: 13-14). "Het is 'top' omdat hierin de dragende juridische elementen van het onderwijsbestel zijn neergelegd en het artikel de hoofdlijnen van die rechtsorde preciseert". Artikel 23 is tegelijk sleutel "omdat het voorziet in de mogelijkheid wezenlijke strijdvragen over verdeling en spreiding van bevoegdheden in het onderwijs en over de inrichting van het onderwijsbestel tot een oplossing te brengen", aldus Mentink. Dat het onderwijsartikel zo'n vitale rol vervult in de onderwijsrechtsorde is historisch goed verklaarbaar. In 1917 werd dit artikel de juridische bezegeling van het pacificatie-acckoord dat een einde maakte aan een schoolstrijd die ruim honderd jaar had geduurd en die voor de politieke verhoudingen in ons land, vooral aan het eind van de 19de en het begin van de 20ste eeuw, van groot belang was geweest. Na 1917, vooral na de Tweede Wereldoorlog, is de tekst van het grondwetsartikel verscheidene malen voorwerp geweest van politieke strijd en van disputen in onderwijsjuridische kring. Ook in het laatste kwart van deze eeuw is enige malen (onder meer in 1976, 1985, 1988 en 1990) gepoogd om de tekst aan te passen aan gewijzigde inzichten over de inrichting van de onderwijsjuridische rechtsorde (Mentink 1989: 153-197; Tweede Kamer der Staten-Generaal 1990). Al deze pogingen zijn per saldo mislukt. Voor geen ervan bleek het vereiste politieke draagvlak aanwezig. Anno 1999 luidt de tekst van artikel 23 van onze grondwet (op een enkele onbeduidende uitzondering na) zoals in 1917. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd artikel 23, als enige grondwetsartikel, niet aangepast aan nieuwe termen op het terrein van delegatie (Akkermans en Koekkoek et al. 1992: 360-361; Pelle 1998: 288-327).

Betekent dit nu dat zich in de afgelopen 25 jaar op constitutioneel terrein geen betekenisvolle veranderingen hebben voorgedaan? Geenszins. De tekst van het onderwijsartikel veranderde niet, doch de opvattingen over de betekenis ervan voor de opzet en inrichting van het onderwijsbestel zijn zowel in politieke als in juridische kring in menig opzicht ingrijpend verschoven. Ons staatsbestel geeft de wetgever de ruimte om de grondwet te interpreteren. Uitsluitend de wetgever (niet de rechter) mag beoordelen of veranderingen op het terrein van beleid en wetgeving in overeenstemming zijn met de grondwet. We kennen in Nederland geen constitutioneel hof dat de grondwettelijke toelaatbaarheid van regelgeving door de overheid toetst. Zo is het mogelijk dat zich fundamentele veranderingen voordoen in het constitutionele kader waarbinnen het overheidsbeleid geacht wordt zich te bewegen, zonder

dat de tekst van dit kader wordt aangepast. Een nieuwe interpretatie van een bestaande tekst kan een staatsrechtelijke legitimatie verschaffen voor een essentiële koerswijziging. Dat is in de afgelopen 25 jaar op het terrein van het onderwijsbeleid enige malen evident gebeurd. Het bleek herhaaldelijk mogelijk om het pacificatie-accorder van 1917 in formele zin volledig intact te laten, doch niettemin belangrijke wijzigingen in de onderwijsrechtsorde door te voeren, ook met betrekking tot de positie van het bijzonder onderwijs. Ik wijs dan in het bijzonder op de volgende verschuivingen in het denken over de betekenis van de principes die in artikel 23 van de Nederlandse grondwet zijn neergelegd.

In het eerste lid van artikel 23 wordt aangegeven dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering. Volgens de gangbare juridische interpretatie van deze bepaling dient in dit artikellid de klemtoon te vallen op de verantwoordelijkheid van de regering. Onderwijs is volgens deze opvatting een zaak van nationaal belang. Daarom dient de regering zich over het onderwijs te ontfemen. Het eerste lid van artikel 23 symboliseert de notie van onderwijs als een collectief goed. Akkermans beschouwt dit lid als de uitdrukking van onderwijs als een sociaal grondrecht (Akkermans 1980: 48). De gedachte dat onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg van de regering is in de afgelopen 25 jaar verscheidene malen aan het wankelen gebracht. Om te beginnen verkeert zij op gespannen voet met het thans in gang zijnde streven naar territoriale decentralisatie op het terrein van het onderwijsbeleid, door juristen ook wel betiteld als verticale delegatie. Vooral in de afgelopen vijf jaar zijn essentiële bevoegdheden van de regering op het terrein van het primair en voortgezet onderwijs overgeheveld naar gemeenten (zie verderop). Verticale delegatie heeft de aanhoudende zorg van de rijksoverheid gereduceerd. Dat gebeurde vervolgens ook door in de aansturing van het onderwijs meer ruimte te bieden voor de invloed van andere beleidsvoerende actoren. Ik denk hierbij met name aan de aanzienlijk toegenomen marktwerking in de sectoren beroepsonderwijs en volwassenen-educatie, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs (Waslander 1999). In deze sectoren maakt de rijksoverheid terugtrekkende bewegingen. Dat is ook het geval door deregulering; meer en meer bevoegdheden worden overgeheveld van de rijksoverheid naar de (besturen van de) onderwijsinstellingen; deze trend wordt ook wel betiteld als functionele decentralisatie. Evenals bij territoriale decentralisatie leidt dit tot een reductie van de zorg van de regering, bijvoorbeeld op het terrein van de inrichting van het onderwijsaanbod. Zo zijn in het voortgezet onderwijs inmiddels de verplichte lessentabellen (d.w.z. voorschriften met betrekking tot de verdeling van lessen over de verschillende schoolvakken) afgeschaft. Zo ook bemoeit de rijksoverheid zich niet meer met de inrichting van de examens in het middelbaar beroepsonderwijs. De aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs heeft in de afgelopen 25 jaar ook aan betekenis ingeboet door de vele bezuinigingen die aan de onderwijsinstellingen door de rijksoverheid zijn opgelegd (zie hiervoor paragraaf 3). Ook in het beleid op het terrein van onderwijsretributies zijn duidelijke tekenen van een relativering van het principe van de regeringsverantwoordelijkheid aanwijsbaar; men zie bijvoorbeeld de aanzienlijke versoberingen die in de afgelopen tien jaar in het stelsel van studiefinanciering zijn doorgevoerd. Wie de afgelopen 25 jaar in vogelvlucht overziet moet vaststellen dat de notie van een aanhoudende regeringsverantwoordelijkheid voor het onderwijs aan het wankelen is gebracht. De kerntaken van de rijksoverheid zijn op drift geraakt. Het is niet meer zo helder waar de rijksoverheid precies voor staat. Tot dusver zijn weinig overtuigende pogingen gedaan om van overheidswege de kerntaken van de rijksoverheid op onderwijsterrein helder te benoemen. In dit opzicht worstelt het rijk met de eigen identiteit. Dat geldt overigens voor vele terreinen van overheidszorg.

Het constitutionele onderwijsjuridische kader blijkt in een tweede opzicht ruimhartig geïnterpreteerd te kunnen worden. In artikel 23, lid 2 wordt een nadrukkelijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid gestipuleerd voor het regelen van de bekwaamheid van leraren. Dit dient, zo schrijft de grondwet voor, bij wet te geschieden. Deze bepaling is alleszins begrijpelijk. Kwalitatief hoogwaardig onderwijs staat of valt met bekwame docenten. De regering garandeert in het algemeen belang de kwaliteit van het leraarschap.

Regeling bij wet verschaft daar een waarborg voor. Deze opvatting is onmiskenbaar aan het wankelen. In algemene zin wint de gedachte veld dat de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de kwaliteit van het leraarschap gedeeltelijk dient te worden gedelegeerd naar de beroepsgroep van leraren zelf. Met steun van het ministerie van OC&W wordt thans gewerkt aan de ontwikkeling van zogeheten beroepsstandaarden, dit wil zeggen kwaliteitsnormen voor de beroepsuitoefening, waarmee de beroepsgroep zich garant stelt voor de bekwaamheden van zijn leden. Beoogd wordt om een lerarenregister in het leven te roepen. Leraren kunnen zich bij dit register aanmelden waarmee zij tot uitdrukking brengen dat zij de beroepsstandaarden onderschrijven. Deze gedachten zijn ontwikkeld door de Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap die in 1997 het advies *Tekenen voor Kwaliteit* uitbracht. Op 12 maart 1998 publiceerde toenmalig minister Ritzen de nota *Verder met Vitaal Leraarschap* waaruit blijkt dat hij de voorstellen van de genoemde Stuurgroep op hoofdlijnen overnam (OC&W 1998b). Zijn opvolger Hermans zette deze beleidskoers voort getuige diens nota *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt (OC&W 1999 b)*. Zo is een proces in gang waarbij per saldo de verantwoordelijkheid van de wetgever voor de bekwaamheid van het leraarschap deels wordt verlegd naar de beroepsgroep van leraren zelf. Er is opmerkelijk weinig discussie over de vraag hoe deze substitutie zich verhoudt tot hetgeen in artikel 23 lid 2 van de grondwet is voorgeschreven. Er is een tweede aanwijzing voor een relativering van de overheidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het leraarschap. Op 1 januari 1997 trad de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in werking. Deze wet bracht een samenbundeling met zich van onderwijsvoorzieningen die voorheen in aparte institutionele kaders waren georganiseerd: het middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen, het voortgezet algemeen volwassenen onderwijs, de basiseducatie en het vormingswerk. Deze voorzieningen zijn nu ondergebracht in Regionale Opleidingen Centra. Hun komst is gepaard gegaan met een liberalisering van de voorschriften met betrekking tot de bekwaamheden van docenten, vergeleken met de situatie van vóór 1997. De colleges van bestuur van de ROC's beschikken over de bevoegdheid om docenten te benoemen die niet in het bezit zijn van een bewijs van bekwaamheid, zoals dit wettelijk is geregeld ter waarborging van de kwaliteit van het leraarschap. Zo kan iemand tot leraar worden benoemd die drie jaar ervaring heeft in de praktijk van het beroep waarop het desbetreffende onderwijs is gericht. Voor een zodanige praktijkervaring bestaan geen wettelijke waarborgen. De grondwet is in dit opzicht opgerekt.

Over hoeveel vrijheid de wetgever beschikt bij het interpreteren van het grondwettelijke kader op het terrein van onderwijs en wetenschappen blijkt ook uit de wijze waarop het beginsel "het geven van onderwijs is vrij" (neergelegd in artikel 23 lid 2) gestalte krijgt. Dit beginsel legaliseert het recht van burgers om te ijveren voor de oprichting van eigen scholen. De wetgever kan dit recht meer of minder ruimhartig interpreteren. Hoe lager de normen voor het stichten van scholen worden gesteld, hoe gemakkelijker het voor burgers is om eigen ('bijzondere') scholen op te richten. Stichtingsnormen kunnen zo hoog zijn dat de vrijheid van stichting slechts een symbolisch-theoretisch karakter heeft. Op papier bestaat dit recht dan nog wel, maar in de praktijk kan dit recht niet of slechts uiterst moeizaam worden geëffectueerd. Welnu, in het laatste kwart van de 20ste eeuw zijn de normen voor het stichten van scholen fors verhoogd, met name op het terrein van het primair en het voortgezet onderwijs, als ook op het terrein van het beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie. Of dit terecht of onterecht gebeurd is doet op deze plaats niet terzake. Feit is dat daardoor de verwezenlijking van een grondwettelijk principe is bemoeilijkt. Het komt in Nederland nog maar zelden voor dat een nieuwe school voor primair of voortgezet onderwijs wordt opgericht. Ook hier blijkt een rekkelijke interpretatie van het constitutionele kader mogelijk.

Dat is in de afgelopen 25 jaar ook in een vierde opzicht het geval gebleken. De grondwet schrijft voor dat het openbaar onderwijs 'van overheidswege' wordt gegeven (artikel 23, lid 4). Daarmee is ten principale het publiekrechtelijke karakter van de openbare school gestipuleerd. Deze school is in beginsel een institutie van en voor de gehele samenleving. De overheid waarborgt het bestaan ervan. Het wordt niet aan het particulier initiatief overgelaten

om een openbare school op te richten. Elke gemeente is hiertoe in beginsel verplicht. De provincie ziet erop toe dat de gemeenten deze verplichting serieus nemen. Op deze wijze kan de openbare school in bestuurlijke zin helder worden onderscheiden van de bijzondere school. Eerstgenoemde school wordt publiekrechtelijk bestuurd, laatstgenoemde privaatrechtelijk. Deze interpretatie van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs en deze exegetische van de opdracht dat het openbaar onderwijs 'van overheidswege' gegeven wordt is evident aan het wankelen. In de eerste plaats heeft de wetgever in 1996 de mogelijkheid geopend dat de openbare school door een private rechtspersoon wordt bestuurd. (Staatsblad 1996; 580). Sedertdien zijn er vijf bestuursvormen voor het openbaar onderwijs mogelijk:

- Bestuur door het college van burgemeester en wethouders, het zogeheten integraal bestuur.
- Bestuur door een zogeheten functionele commissie ex artikel 82 van de gemeentewet, waarvan de bevoegdheden en samenstelling door de gemeenteraad worden geregeld. Deze commissie kan geheel uit burgers bestaan die geen lid zijn van de gemeenteraad; vooral daardoor komt deze bestuursvorm de facto dicht in de buurt van een privaatrechtelijke constructie. Veelal delegeert de gemeenteraad essentiële bevoegdheden aan zo'n commissie en verdwijnt als bevoegd gezag naar de achtergrond. Op papier is vorm gegeven aan het beginsel dat de openbare school 'van overheidswege' wordt aangestuurd, doch in de bestuurlijke praktijk is daar veelal weinig van te merken.
- Bestuur door een gemeenschappelijke regeling. Deze bestuursvorm komt voor wanneer gemeentebesturen gezamenlijk een openbare school in stand houden. Het is wettelijk mogelijk dat aan een gemeenschappelijke regeling ook vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs deelnemen.
- Bestuur door een openbare rechtspersoon die door de gemeenteraad bij verordening wordt ingesteld; bij deze variant raakt de gemeente als schoolbestuur van de openbare school op verre afstand.
- Bestuur door een stichting die zich de instandhouding van een of meer openbare scholen ten doel stelt; deze bestuursvariant maakt een volledige vermogensrechtelijke scheiding tussen de gemeente en het openbaar onderwijs mogelijk. De stichting voor het openbaar onderwijs wordt opgericht via statuten en heeft daardoor een privaatrechtelijke grondslag.

De privatisering van de openbare school (conform de laatstgenoemde variant) mag niet ten koste gaan van de algemene toegankelijkheid van deze schoolsoort en mag ook niet leiden tot een aantasting van het beginsel van levensbeschouwelijke pluriformiteit; ook op een geprivatiseerde openbare school dient ieders godsdienst of levensbeschouwing eerbiedigd te worden. Deze restricties nemen niet weg dat aan het publiekrechtelijke karakter van de openbare school is getornd (Vermeulen 1999:32). Het is sinds 14 november 1996 (toen de privaatrechtelijke variant juridisch werd toegestaan) niet langer mogelijk om de openbare school als een publiekrechtelijke voorziening te definiëren. Dat verreweg de meeste openbare scholen nog steeds langs publiekrechtelijke weg bestuurd worden doet aan deze constatering in beginsel niets af. Met de mogelijkheid tot privatisering van het openbaar onderwijs is het onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen fundamenteel aan het wankelen gebracht. Dit is gebeurd binnen het constitutionele kader van 1917.

De duale opzet van het Nederlandse onderwijsbestel (met een openbare en een bijzondere tak) is ook door een andere ontwikkeling aan het wankelen. Op 23 april 1998 verscheen in het Staatsblad een wet die een fusie mogelijk maakt tussen openbare en bijzondere scholen (Staatsblad 1998: 294). Lange tijd is in de onderwijspolitieke arena en ook in het onderwijsjuridisch forum deze mogelijkheid als strijdig met artikel 23 van de grondwet beschouwd. Geredeneerd werd dat onderwijs, gegeven dit artikel, hetzij openbaar, hetzij bijzonder is. Het is thans mogelijk dat een school in bestuurlijke zin zowel openbaar als bijzonder is. In de wetten ten behoeve van het basis-, speciaal- en het voortgezet onderwijs komen thans de volgende drie bepalingen voor:



- De instandhouding van een of meer openbare en een of meer bijzondere scholen kan worden opgedragen of overgedragen aan een stichting die met dit doel wordt onderscheidenlijk is opgericht.
- Het statutaire doel van de stichting is in elk geval het geven van openbaar onderwijs en onderwijs van een of meer richtingen in afzonderlijke scholen voor openbaar onderscheidenlijk bijzonder onderwijs.
- De stichting oefent met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uit.

Deze bepalingen scheppen de mogelijkheid van een zogeheten bestuurlijke samenwerkingsschool. Daarbinnen blijven openbare en bijzondere scholen als aparte institutionele categorieën (vooral met het oog op hun bekostiging) onderscheiden worden. Het lijkt een artificieel onderscheid: een samenwerkingsschool mag wel in bestuurlijk, doch niet in institutioneel opzicht. In discussie is dan ook of een samenwerkingsschool niet ook in laatstgenoemde zin mogelijk zou moeten zijn. De regering realiseert zich dat dit bezwaarlijk binnen het bestaande grondwettelijke kader zijn beslag kan krijgen, gegeven haar verzoek aan de Onderwijsraad (d.d. 14 oktober 1998, als uitvloeisel van het regeerakkoord van augustus 1998) om in concrete zin aan te geven op welke wijze artikel 23 van de grondwet zodanig kan worden gewijzigd dat kan worden tegemoet gekomen aan grondwettelijke bezwaren tegen de samenwerkingsschool. Volgens sommige politici en onderwijsjuristen echter mag artikel 23 van de grondwet zo ruimhartig worden geïnterpreteerd dat de samenwerkingsschool (het 'tertium') ook in institutionele zin constitutioneel toelaatbaar is (bijvoorbeeld Mentink 1998: 31-37). Het is (opnieuw) opmerkelijk hoezeer de opvattingen over de speelruimte die de grondwet biedt voor veranderingen in de opzet van het onderwijsbestel uiteen kunnen lopen.

Ook in een vijfde opzicht bleek er in de afgelopen jaren in constitutioneel opzicht veel mogelijk dat bij het pacificatie-akkoord van 1917 zo goed als ondenkbaar was. In artikel 23 lid 5 ligt vast dat de eisen van deugdelijkheid die worden gesteld aan zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs bij wet worden geregeld. Dit voorschrift diende te verhinderen dat de regering buiten de Staten-Generaal om scholen zou confronteren met kwaliteitseisen. Die werden van een zodanig maatschappelijk belang geacht dat zij in 'gemeen overleg' tussen regering en parlement tot stand zouden dienen te komen. Maar er zat nog iets anders achter. Wanneer deugdelijkheidseisen bij wet dienen te worden geregeld sluit dit regeling door anderen uit. In de pacificatie-commissie bestond de begrijpelijke angst dat na de beslechting van de schoolstrijd op nationaal niveau, deze op lokaal niveau (gegeven op dat niveau bestaande spanningen tussen levensbeschouwelijk georiënteerde en niet-levensbeschouwelijk georiënteerde politieke partijen) de kop op zou blijven steken. Dit kon worden verhinderd door essentiële zaken als deugdelijkheidseisen en bekostigingsregels centraal te regelen en daardoor te onttrekken aan lokale strijd. Het codificeren van de onderwijsvrijheid leidde tot centralisatie van onderwijsbeleid. Tegenover deze inperking van handelingsvrijheid stond een maximale vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs en een volledige financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen. Lange tijd is artikel 23 lid 5 beschouwd als een verbod op verticale delegatie in geval van deugdelijkheidseisen. Gemeenten konden niet worden toegerust met bevoegdheden op het terrein van de inrichting (in kwalitatieve zin) van bijzondere scholen op hun grondgebied. Daardoor, zo luidde de overheersende onderwijspolitieke en onderwijsjuridische opvatting, waren de mogelijkheden tot territoriale decentralisatie op onderwijsterrein bescheiden. Deze opvatting is fundamenteel gaan schuiven. Op 27 juni 1995 bracht de regering de beleidsnota *Lokaal onderwijsbeleid* uit (O&W 1995). Daarin worden, voortbouwend op een in juni 1993 gesloten convenant tussen de minister van Onderwijs en Wetenschappen en de zogeheten koepelorganisaties uit het onderwijsveld (bezegeld in Scheveningen en daarom wel betiteld als het Schevenings Akkoord inzake bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs) vergaande voorstellen ontwikkeld voor het overhevelen van bevoegdheden en middelen van de rijksoverheid naar de gemeenten. Deze voorstellen zijn daarna wettelijk bekrachtigd. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeenten bevoegdheden hebben verworven op de volgende terreinen:

- De huisvesting van scholen voor primair en voortgezet onderwijs; de daarmee gemoeide middelen zijn overgeheveld van de rijksbegroting naar het Gemeentefonds.
- Het beleid gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden; gemeenten zijn verplicht hierover ‘op overeenstemming gericht overleg’ te voeren met besturen van de lokale bijzondere scholen; komt er geen overeenstemming tot stand dan kan de bemiddeling van de Onderwijsraad worden ingeroepen en zonodig het meningsverschil aan de rechter worden voorgelegd.
- De schoolbegeleiding; gemeenten dragen zorg voor de instandhouding van schoolbegeleidingsdiensten. De daarmee gemoeide rijksmiddelen zijn overgeheveld naar het Gemeentefonds.
- Het onderwijs in de allochtone levende talen; de gemeenten verkregen de verantwoordelijkheid en de middelen voor het organiseren van het onderwijs in deze talen, vroeger gewoonlijk betiteld als onderwijs in eigen taal en cultuur.
- Het terrein van de volwassenen-educatie; gemeenten kregen de bevoegdheid om ten behoeve van in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs genoemde doelgroepen bepaalde onderwijsvoorzieningen ten behoeve van volwassenen (bijvoorbeeld zogeheten inburgerings-programma’s) in te kopen.
- Het ontstaan en de inrichting van het zogeheten praktijkonderwijs, een nieuwe leerweg in het voorbereidend beroepsonderwijs sinds 1 augustus 1998. Praktijkonderwijs omvat vakken waarvan het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat deze van belang zijn voor het uitoefenen van functies in de regionale arbeidsmarkt; het bevoegd gezag is wettelijk verplicht hierover met de gemeente te overleggen die daarbij (op haar beurt) de werkgevers moet betrekken die op deze arbeidsmarkt werkzaam zijn (Inrichtingsbesluit Wet voortgezet onderwijs, artikel 25 a).
- De leerplichtwet; sinds augustus 1994 hebben gemeenten een taak gekregen in de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten.

Niet alleen door verticale delegatie, ook door een andere ontwikkeling is het grondwettelijke voorschrift dat deugdelijkheidseisen bij wet geregeld worden aan het wankelen. Meer en meer confronteert de Inspectie van het onderwijs scholen met kwaliteitsnormen die niet of niet expliciet wettelijk zijn verankerd. Dat gebeurt op verschillende manieren. De meest in het oog springende tot dusver zijn de zogeheten kwaliteitskaart, zoals deze wordt toegepast op scholen voor voortgezet onderwijs, en het zogeheten integraal schooltoezicht (IST) in het primair- en voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie. Door voor iedere school een ‘kwaliteitskaart’ samen te stellen wordt beoogd om de onderwijsprestaties van scholen beter zichtbaar te maken. De komst van zo’n kaart is onderdeel van een meeromvattend beleid, gericht op het stimuleren (van overheidswege) van het kwaliteitsbeleid van scholen en op het beter inzichtelijk maken van de scholenmarkt voor ouders (Wiebes et al. 1998). Op de kwaliteitskaart (waarvan de inhoud nog in ontwikkeling is) staan met name gegevens over examenresultaten, voortijdig schoolverlaten en over de doorstroom van leerlingen. Deze gegevens worden zodanig gepresenteerd dat scholen onderling kunnen worden vergeleken. Met de introductie (naar Engels model) van het integraal schooltoezicht wordt beoogd om het functioneren van een school in alle denkbare opzichten samenhangend door te lichten. Over het IST in het primair onderwijs (dit omvat het basis- en het speciaal onderwijs) merkt de Inspectie van het Onderwijs het volgende op: “IST resulteert in een systematische beoordeling/waardering van het onderwijs in een school en is tevens gericht op het stimuleren van een verdere ontwikkeling van dat onderwijs. Centraal staan in onderlinge samenhang: de kwaliteit van het onderwijsleerproces (leerstofaanbod, leertijd, pedagogisch klimaat, didactisch handelen en leerlingzorg), de opbrengsten van het onderwijs (leerresultaten en onderwijspositie) en de condities waaronder het onderwijs plaatsvindt (kwaliteitszorg, professionalisering, interne communicatie en externe contacten, contacten met ouders en inzet van middelen). IST zal op deze manier een belangrijke bijdrage leveren aan het eigen kwaliteitsbeleid van scholen. Tegelijkertijd zullen de uitkomsten van dit

toezicht jaarlijks de basis gaan vormen voor het in beeld brengen van de kwaliteit van het onderwijs...” (Inspectie van het Onderwijs 1998: 10). De Inspectie merkt daarbij op dat de onderwijspraktijk in een school systematisch wordt getoetst aan de doelstellingen en bepalingen in de wet en aan de bedoeling van de wetgever. Beide evaluatieve vertrekpunten leveren echter slechts in bescheiden mate houvast. In de wet staan slechts beperkte doelstellingen voor het primair onderwijs geformuleerd en als bedoelingen van de wetgever niet zijn gecodificeerd laten deze zich slechts raden en leveren zij bij de inrichting van het IST geen betrouwbaar kompas op. Hanteert de Inspectie van het Onderwijs dan toch kwaliteitsstandaarden dan neemt zij de plaats van de wetgever in. Zo'n substitutie is staatsrechtelijk gezien discutabel. Voor vele door de Inspectie via IST beoordeelde schoolkenmerken geldt dat zij wettelijk niet geregeld zijn, ook niet indirect. Zo bestaan er in het primair onderwijs geen formele deugdelijkheidseisen voor de inrichting van de leertijd, het pedagogisch klimaat, het didactisch handelen, de wijze van beoordelen en toetsen van leerlingen, de inrichting van de leerlingenzorg, de structurering van de interne communicatie en de door scholen te realiseren leeropbrengsten. Toch zijn al deze kenmerken voorwerp van inspectorale beoordeling. De beoordelingsresultaten kunnen door geïnteresseerden (bijvoorbeeld journalisten) schoolspecifiek worden opgevraagd. De Inspectie is dan verplicht de gevraagde informatie te verstrekken. Daarmee zijn de resultaten van het IST openbaar. Middels de kwaliteitskaart en het IST komen er op scholen de facto deugdelijkheidseisen af die men vergeefs in wettelijke regelingen zal zoeken. Daar waar onder invloed van het politieke streven naar autonomie-vergroting van scholen deugdelijkheidseisen via de voordeur (dit wil zeggen via wetgeving) scholen hebben verlaten (zoals voorschriften op het terrein van lessentabellen) komen zij als het ware via de achterdeur van de school, met een verwijzing naar het belang van een deugdelijk toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, weer binnen, in menig opzicht vele malen intenser dan via de route van formele regelgeving het geval was. Scholen kunnen zich moeilijk onttrekken aan de normstelling van het rijksschooltoezicht, hoezeer zij dit in louter formeel-juridisch opzicht ook mogen. Een slechte score op de kwaliteitskaart of een negatieve uitkomst van een integrale schoolevaluatie kunnen de positie van een school op de leerlingenmarkt aanzienlijk schaden. Dat er mogelijk normen zijn gehanteerd die juridisch niet of onvoldoende zijn verankerd doet dan weinig of niet terzake. Scholen realiseren zich dit terdege en nemen liever geen risico. Daardoor hebben de kwaliteitsnormen die voortvloeien uit de hantering van de genoemde beoordelingsinstrumenten van de onderwijsinspectie in de praktijk een dwingend karakter. In discussie is thans of gelet op het bovenstaande een integrale wettelijke verankering van beoordelingsnormen die de Inspectie van het Onderwijs hanteert niet wenselijk is. Hierover zal de minister van OC&W in het voorjaar van 1999 een beleidsnota naar de Tweede Kamer sturen.

Ook in andere opzichten (die ik op deze plaats slechts aanstip) is het constitutionele kader in de afgelopen 25 jaar minder knellend en onveranderlijk gebleken dan wel eens wordt verondersteld. Zo heeft de wetgever, vooral op het terrein van het primair- en voortgezet onderwijs, herhaaldelijk de reikwijdte van het begrip deugdelijkheidseis verbreed. Er kwamen bijvoorbeeld kerndoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming in het voortgezet onderwijs. Op het terrein van de kwaliteitszorg binnen scholen zagen tal van voorschriften het licht. Startbekwaamheidseisen voor leraren deden hun intrede in het primair en het voortgezet onderwijs.

Er trad voorts een opmerkelijke verandering op in de interpretatie van het grondwettelijk voorschrift (neergelegd in artikel 23 lid 7) dat het bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de publieke kas wordt bekostigd. Er is op lokaal niveau bij de toepassing van de zogeheten overschrijdingsregeling (wat gemeenten uit eigen kas uitgeven aan het openbaar onderwijs dienen zij ook beschikbaar te stellen aan het bijzonder onderwijs op hun grondgebied) meer ruimte gekomen voor de toepassing van het beginsel van de materiële financiële gelijkstelling, dit wil zeggen voor het principe dat er alleen een recht bestaat op financiële gelijkstelling in gelijke gevallen. Deze beleidsruimte is geschapen door de aanvaarding van de Wet financiële gelijkstelling in 1996 (Staatsblad 1996: 649). In de

Tweede Kamer stemden de fracties van het CDA, het GPV, de RPF en de SGP tegen het desbetreffende wetsontwerp. Voor de wijze waarop gemeenten gebruik kunnen maken van hun bevoegdheid om op het terrein van de overschrijdingsregeling een eigen beleid te voeren ontwierp de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een modelverordening (Van Holsteijn 1997).

Dan is er waarneembaar beweging in de opvatting over de wijze waarop het begrip richting (zoals bedoeld in artikel 23 lid 5 van de grondwet) dient te worden gedefinieerd. Deze kwestie is vooral van belang bij de oprichting van een school. Lange tijd is het begrip richting gereserveerd voor een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Deze interpretatie verhinderde het ontstaan van scholen op een louter pedagogische of onderwijskundige grondslag. Ook verhinderde zij in de praktijk een diversificatie van richtingen binnen een formeel erkende richting. Begin 1996 adviseerde de Onderwijsraad om het begrip richting te liberaliseren (Onderwijsraad 1996). Dat gebeurde in het voetspoor van de voorzitter van de pacificatie-commissie, Dr. D. Bos, die in 1905 opmerkte: “Niemand zal zoo onredelijk mogen zijn om door staatsambtenaren een oordeel te laten vellen over de paedagogische strekking, het karakter, de godsdienstige kleur eener bijzondere school. Op dat punt blijft en blijve de overheid zich onbevoegd verklaren” (Bos 1905: 493). Hoewel hierover nog niets beslist is ziet het ernaar uit dat dit advies van de Onderwijsraad zal worden opgevolgd. Opnieuw zal zich dan binnen het constitutionele kader van 1917 een majeure ontwikkeling in het Nederlandse schoolwezen hebben voltrokken.

## 1.6 Maatschappelijk belang

Het is niet eenvoudig om een exacte duiding te geven van de maatschappelijke opbrengsten van onderwijs. Ontwikkelingen in de samenleving worden door factoren van velerlei aard beïnvloed. Daartoe behoren kenmerken van het onderwijs. Het is methodologisch lastig hun relatieve invloed eenduidig vast te stellen. Vooral drie karakteristieken van het onderwijs produceren externe effecten: de mate waarin aan onderwijsvoorzieningen (vooral in de niet-leerplichtige fase) wordt deelgenomen (kortweg: de participatie-graad), de mate waarin de benutting van onderwijskansen is gespreid binnen de sociale stratificatie (kortweg: de sociale selectiviteit) en de wijze waarop het onderwijs zich in kwalitatief (inhoudelijk) opzicht kwijt van zijn functie-vervulling in sociaal, cultureel en economisch opzicht (kortweg: de kwaliteit). Juist in deze drie opzichten voltrokken zich in het Nederlandse onderwijs in het laatste kwart van de 20ste eeuw belangrijke veranderingen. De participatie-graad nam sterk toe, de sociale ongelijkheid van onderwijskansen verminderde (Ganzeboom 1996) en in tal van opzichten was er sprake van een gestage verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Naar mijn mening heeft het onderwijs hierdoor vooral in vier opzichten een betekenisvolle bijdrage geleverd aan de wijze waarop de Nederlandse samenleving zich in de afgelopen 25 jaar heeft ontwikkeld. Ik kan deze externe effecten op deze plaats slechts aanstippen.

In de eerste plaats wijs ik dan op de betekenis van de toegenomen scholingsgraad van de beroepsbevolking voor de welvaartsontwikkeling. Tussen 1975 en 1995 nam het nationaal inkomen in Nederland, gecorrigeerd voor inflatie, toe met bijna 200 miljard gulden, een stijging van 70 % (SCP 1998: 94). Onderwijs is een investering in menselijk kapitaal. Dit kapitaal is in een kennisintensieve economie een productie-factor van groeiende betekenis. Onderwijs legt een belangrijke basis voor de kwaliteit van de beroepsbevolking. Deze kwaliteit is een motor van economische groei. De voortgaande technologische ontwikkeling vergroot de betekenis van deze welvaartsdeterminant (Groot 1998). Daarbij dient wel te worden aangetekend dat deze stelling in de kring van economen niet onomstreden is; sommigen zien onderwijsexpansie niet als een determinant maar als een effect van welvaartsontwikkeling (Bils en Klenow 1998; zie ook Dronkers 1988).

Een tweede betekenisvol extern effect van de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs in de afgelopen 25 jaar is zijn bijdrage aan de vergroting van de horizontale intragenerationele sociale mobiliteit. Gedurende de 20ste eeuw fungeerde het schoolwezen als de belangrijkste determinant van de massale verticale intergenerationele mobiliteit die zich in de samenleving voltrok; door naar school te gaan en vooral door voortgezet en hoger onderwijs te volgen

verbeterden vele Nederlanders hun sociaal-economische positie ten opzichte van hun ouders. Onderwijs was de motor van sociale stijging (De Graaf en Ganzeboom 1990). De massaliteit en de intensiteit van de verticale intergenerationele sociale mobiliteit zijn in het laatste kwart van deze eeuw afgezwakt als gevolg van een plafondeffect. Het wordt voor kinderen steeds moeilijker om hun ouders qua opleidingsniveau en sociale status voorbij te streven. Er is zelfs in toenemende mate sprake van neerwaartse intergenerationele sociale mobiliteit; kinderen 'dalen' in sociaal-economisch opzicht ten opzichte van hun milieu van herkomst. Tegenover een verminderde verticale intergenerationele mobiliteit staat een toegenomen horizontale intragenerationele mobiliteit; de wendbaarheid op de arbeidsmarkt is toegenomen, vooral als gevolg van de expansie op het terrein van het algemeen voortgezet en hoger onderwijs en door de veralgemenisering van het beroepsonderwijs. Meer en meer Nederlanders volgden in de afgelopen 25 jaar opleidingen met relatief veel uitwijkmogelijkheden op de arbeidsmarkt. Voorbeelden van dergelijke opleidingen zijn: de administratieve richting in het VBO, werktuigbouwkunde op MBO-niveau, commerciële economie op HBO-niveau en rechtswetenschap op WO-niveau (ROA 1995). De toegenomen mogelijkheden van horizontale mobiliteit vielen samen met een groei van het aantal deeltijdbanen en met een toegenomen flexibilisering van arbeidsverhoudingen. Toegenomen uitwijkmogelijkheden kregen op de arbeidsmarkt deels het karakter van verdringing: hoger opgeleiden namen de plaats in van lager opgeleiden. Naarmate (onder meer als gevolg van de idee van een leven lang leren) in het initiële onderwijs meer het accent wordt gelegd op het verwerven van funderende kennis, meer waarde wordt gehecht aan het leren leren en meer gewerkt wordt aan de ontwikkeling van sleutelkwalificaties (d.w.z. kwalificaties die binnen het arbeidsbestel multi-functioneel inzetbaar zijn, zoals het vermogen om problemen op te lossen; Nijhof en Remmers 1989) zal de bijdrage van het onderwijs aan horizontale intragenerationele mobiliteit verder toenemen.

In de derde plaats had de onderwijsexpansie gedurende de afgelopen 25 jaar ingrijpende gevolgen voor de maatschappelijke positie van meisjes en vrouwen. De majeure verschuivingen die zich manifesteerden in de sociale en economische positie van vrouwen in dit tijdvak kunnen voor een belangrijk deel worden herleid tot veranderingen in de benutting van onderwijskansen door meisjes. Van de vrouwelijke beroepsbevolking verrichtte in 1971 29,6 % betaalde beroepsarbeid. In 1997 bedraagt dit percentage 47 (SCP 1998: 222). Zonder vermindering van de sexe-ongelijkheid in het onderwijs was deze verschuiving onmogelijk geweest. Aan de verovering van een positie binnen het arbeidsbestel gaat nu eenmaal het benutten van kansen in het onderwijsbestel vooraf. Zonder een diploma zijn de kansen op het verwerven van een baan gering. Meisjes zagen kans op grote schaal hun achterstand ten opzichte van jongens in te lopen, met name in het algemeen voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Tussen 1970 bestond 20 % van de studenten in het wetenschappelijk onderwijs uit meisjes; in 1997 is dit percentage opgelopen tot 46, dus meer dan verdubbeld. In het voltijds hoger beroepsonderwijs studeerden in 1997 meer vrouwelijke dan mannelijke studenten, te weten 119.700 versus 117.100. In kwalitatief opzicht is de emancipatie in het onderwijs nog niet voltooid want er zijn tussen meisjes en jongens grote verschillen gebleven in de keuze van opleidingsrichtingen; meisjes kiezen aanzienlijk vaker dan jongens voor alpha- en gamma-studies; slechts 17 % van de studenten die in 1996 een studie techniek volgde in het wetenschappelijk onderwijs behoorde tot het vrouwelijk geslacht (SCP 1998: 219). Verschillen in dit opzicht worden wel kleiner. In 1970 bestond de populatie techniekstudenten in het wetenschappelijk onderwijs voor 98 % uit mannen (SCP 1998: 219). De studentenpopulatie op het terrein van de wiskunde en de natuurwetenschappen bestond in 1970 voor 14 % uit meisjes; in 1996 is hun aandeel toegenomen tot 34 %, dus meer dan verdubbeld. Het percentage meisjes dat in het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs kiest voor bèta-vakken loopt gestaag op.

In de vierde plaats heeft de gestegen onderwijsparticipatie-graad een (overigens niet te kwantificeren) bijdrage geleverd aan de sociale samenhang binnen de Nederlandse samenleving. Deze samenhang is door drie maatschappelijke ontwikkelingen gedurende de afgelopen 25 jaar onder druk komen te staan: individualisering, secularisatie en etnische

differentiatie. Individualisering kan worden gedefinieerd als een toenemende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving (SCP 1998: 3). Secularisatie is het proces van toenemende buitenkerkelijkheid, van afnemende kerksheid (teruglopend kerkbezoek) en van liberalisering van godsdienstige opvattingen (Becker en Vink 1994). Etnische differentiatie is het gevolg van toegenomen immigratie. Deze drie processen dragen (elk afzonderlijk en door onderlinge wisselwerking) zorg voor een vermindering van de sociale cohesie in de samenleving als geheel; zij veroorzaken atomisering en differentiatie, vooral op sociaal-cultureel terrein. De Nederlandse samenleving wordt daardoor in toenemende mate pluriform. In afnemende mate is op macro-niveau sprake van communaliteit; samenbindende mechanismen verliezen aan kracht. Het sociale leven van de mens voltrekt zich in toenemende mate in relatief autonome levenskringen, waarbij het zwaartepunt in de sociale verankering meer en meer verschuift naar het micro-niveau. Het onderwijsbestel heeft in de afgelopen 25 jaar leerlingen met uiteenlopende sociale achtergronden geconfronteerd met een gemeenschappelijk substraat van het cultureel kapitaal dat van belang wordt geacht om overgedragen te worden aan een nieuwe generatie. Het fungeerde daardoor als bindmiddel. Meer en meer leerlingen verlaten het onderwijs met een minimum-pakket aan gemeenschappelijk cultureel kapitaal. Steeds meer Nederlanders zijn dank zij het onderwijs in maatschappelijk opzicht mondig geworden. Onderwijs droeg bij aan spreiding van kennis binnen de sociale stratificatie, ook al is er bepaald nog geen sprake van een eliminatie van milieu-specifieke selectie in het onderwijs (Dekkers 1999; Jungbluth 1999). Door de onderwijsexpansie kreeg het aloude ideaal van 'volksverheffing' gestalte. De toegenomen sociale differentiatie heeft daardoor een minder ingrijpend karakter gehad dan zonder de stijging van de onderwijsparticipatie-graad het geval zou zijn geweest. Wie de basisvorming aan het eind van de eerste fase van het voortgezet onderwijs heeft afgesloten in Stadskanaal treedt met een vergelijkbaar pakket aan kennis, inzichten en vaardigheden een vervolgfase in zijn of haar leven binnen dan wie in Middelburg is opgeleid. Alle leerlingen (autochtoon of allochtoon, jongen of meisje, met rijke of arme ouders) worden in het leerplichtig onderwijs geconfronteerd met een communiaal kerncurriculum, in overeenstemming met het streven om alle leerlingen de gelegenheid te bieden om kennis te maken met een breed spectrum van de cultuur in de samenleving (WRR 1986: 79). Onderwijs vervult daardoor in de samenleving een stabiliserende en een pacificerende functie. Het belang daarvan is in het laatste kwart van de 20ste eeuw toegenomen, gegeven de voortgeschreden sociale differentiatie. Daar kwam bij dat de toegenomen deelname aan niet-leerplichtige vormen van onderwijs via diploma-inflatie heeft bijgedragen aan een vermindering van inkomensongelijkheid (Ganzeboom en Ultee 1996: 351) en daardoor aan reductie van sociale segmentatie. Voorzienbaar is dat het onderwijs in de komende jaren betekenisvol verder zal bijdragen aan het verkleinen van sociale verschillen tussen autochtonen en allochtonen, met name door een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs aan allochtone leerlingen, het maken van ruimte voor intercultureel onderwijs, het stimuleren van hun deelname aan niet-leerplichtige vormen van onderwijs en door het via basiseducatie en inburgeringsprogramma's bevorderen van de maatschappelijke integratie van nieuwkomers in onze samenleving. Ook hierdoor zal het onderwijs bijdragen aan mitigering van sociale segmentatie en vergroting van sociale cohesie.

## Geraadpleegde literatuur

Akkermans (1980)

P.W.C. Akkermans. Onderwijs als constitutioneel probleem. Alphen aan den Rijn/Brussel Samsom Uitgeverij, 1980.

Akkermans en Koekkoek et al. (1992)

P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek (red.). De Grondwet: een artikelsgewijs commentaar. Zwolle: Tjeenk Willink, 1992.

Becker en Vink (1994)

J.W. Becker en R. Vink. Secularisatie in Nederland 1966-1991. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

Bell (1960)

Daniel Bell. The End of Ideology. Glencoe: The Free Press, 1960.

Bils en Klenow (1998)

M. Bils en P. Klenow. Does schooling cause growth or the other way around? Washington: National Bureau of Economic Research (NBER), 1998 (NBER working paper nr. 6393).

Bos (1905)

D.Bos.De vrijmaking van het onderwijs. De Gids 1905,p. 493.

Boudon (1974)

R. Boudon. Education, Opportunity and Social Inequality. New York: Wiley, 1974.

Bronneman-Helmers (1992)

H.M. Bronneman-Helmers. Volwasseneneducatie tussen markt en overheid; op zoek naar de kerntaken van de overheid ten aanzien van onderwijs, vorming en scholing van volwassenen. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1992.

CBS (1992)

Centraal Bureau voor de statistiek. Het onderwijs vanaf 1950. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1992.

CBS (1993)

Centraal Bureau voor de statistiek. Zakboek onderwijsstatistieken 1992. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1992.

CBS (1997)

Centraal Bureau voor de Statistiek. Zakboek onderwijsstatistieken 1997. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1997.

CBS (1998)

Centraal Bureau voor de Statistiek. Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken, jrg. 5 nr. 4, 1998.

CBS en CPB (1997)

Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Planbureau. Bevolking en Arbeidsaanbod; drie scenario's tot 2020. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1997.

- CDA (1992)  
Christen Democratisch Appèl. De school aan de ouders. Den Haag: Tweede Kamer, oktober 1992.
- Dekkers (1999)  
H. Dekkers. Toegankelijk en Effectief Onderwijs. Nijmegen: ITS, 1999.
- Delors et al. (1996)  
Jacques Delors et al. Learning: The Treasure Within. Parijs: UNESCO, 1996.
- Dijkstra, Dronkers en Hofman (1997)  
A.B. Dijkstra, J. Dronkers en R. Hofman (red.). Verzuiling in het onderwijs; actuele verklaringen en analyse. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997.
- Doornbos (1997)  
K. Doornbos. Weg van onderwijs. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997.
- Doornbos et al. (1987)  
K. Doornbos en L.M. Stevens (red.). De groei van het speciaal onderwijs. Deel A: analyse van historie en onderzoek. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1987.
- Dronkers (1988)  
J. Dronkers. De bijdrage van de groei in onderwijsdeelname aan de economische groei 1960-1980. In: Mens en Maatschappij, jrg. 63, 1988, p. 45-63.
- Duijker (1976)  
H.C.J. Duijker. De ideologie der zelfontplooiing. In: Pedagogische Studiën, jrg. 53, 1976, p. 358-373.
- Ganzeboom (1996)  
H.B.G. Ganzeboom. Onderwijsexpansie en onderwijskansen. In: H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.). De sociale segmentatie van Nederland in 2015. Den Haag: Sdu, 1996.
- Ganzeboom en Ultee et al. (1996)  
H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.). De sociale segmentatie van Nederland in 2015. Den Haag: Sdu, 1996.
- De Graaf en Ganzeboom (1990)  
P. de Graaf en H.B.G. Ganzeboom. Family Background and Educational Attainment in the Netherlands of Birth Cohorts 1891 through 1960. In: Netherlands Journal of Sociology, jrg. 26, nr. 1, 1990, p. 35-50.
- Groot (1998)  
J.S.M. Groot. Economische groei komt door goed onderwijs. In: Economisch Statistische Berichten, 20-2-1998, p. 140-144.
- Heinink en Slavenburg et al. (1998)  
A.L. Heinink en J.H. Slavenburg (red.). Onderwijsbegeleiding tussen missie en markt. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1998.



- Herweijer en Blank (1986)  
 L.J. Herweijer en J.T.L. Blank. De groei van het mbo: de invloed van werkgelegenheid op onderwijsdeelneming. In: A.M.L. van Wieringen (red.). Innovatie van onderwijs en arbeid. Lisse: Swets en Zeitlinger, 1986, p.103-116.
- Van Holsteijn (1997)  
 W.G.G.M. van Holsteijn. De modelverordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs. In: School en Wet; tijdschrift voor de onderwijspraktijk, 1997, nr. 9, p. 2-6.
- Idenburg (1970)  
 Ph. J. Idenburg. Naar een constructieve onderwijspolitiek. In: Pedagogische Studiën, Jrg. 47, 1970, p. 1-18.
- Idenburg (1971)  
 Ph.J. Idenburg. Theorie van het onderwijsbeleid. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1971.
- Inspectie van het Onderwijs (1998)  
 Jaarwerkplan 1999. De Meern: Inspectie van het Onderwijs, 1998
- Jungbluth (1999)  
 P. Jungbluth. Sociale Ongelijkheid in de Basisschool. Nijmegen: ITS, 1999 (ter perse).
- De Kam en De Haan et al. (1991)  
 C.A. de Kam en J. de Haan (red.). Terugtrekkende Overheid; realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties. Schoonhoven: Academic Service, 1991.
- Karstanje (1998)  
 P.N. Karstanje. Tien jaar na de nota 2000. Reflecties op een decennium deregulering in het onderwijsbeleid. In: P.N. Karstanje et al..Schoolbestuur op weg naar 2000: een millenniumprobleem? Den Haag: Vereniging voor Onderwijsrecht, 1998, p.9-75.
- Van Kemenade (1979)  
 J.A. van Kemenade. Als de smalle weegbree bloeit; opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid. Amsterdam: Bert Bakker,1979.
- Van Kemenade (1983)  
 J.A. van Kemenade. Over onderwijs gesproken;opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid & een model voor een wet op het vervolgonderwijs. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Knippenberg en Van der Ham (1993). Een bron van aanhoudende zorg; 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918-1993. Assen: Van Gorcum, 1993.
- Kuhry (1998)  
 A.Kuhry. Trends in onderwijsdeelname; van analyse tot prognose. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1998.
- Kuhry (1999)  
 A.Kuhry. De vlucht van het hoger onderwijs. In: SCP.Voorbij 98 gegaan, vooraf 1999 gegaan. Den Haag: SCP, 1999, p. 19-20.

- Leune (1978)  
J.M.G. Leune. Professionalisering van onderwijs en onderwijsinnovatie. In: Sociologische Gids, jrg. 1978 nr. 4, p. 297-314.
- Leune (1983)  
J.M.G. Leune. De reikwijdte van het onderwijsaanbod in het funderend onderwijs. In: B. Creemers, W. Hoeben en K. Koops (red.). De kwaliteit van het onderwijs. Groningen: RION/Wolters-Noordhoff, 1983, p. 16-46.
- Leune (1990)  
J.M.G. Leune. Enige opmerkingen over het onderwijsbeleid in de periode 1980-1990. In: Jeugd en Samenleving, jrg. 20, nr. 4, april 1990, p. 241-253.
- Leune (1994 a)  
J.M.G. Leune. Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen. In: B.P.M. Creemers (red.). Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs. Groningen: RION, 1994, p. 27-59.
- Leune (1994 b)  
J.M.G. Leune. Onderwijs tussen economie en cultuur. In: Pedagogische Studiën, jrg. 71, 1994, nr. 5, p. 366-374.
- Leune (1995). J.M.G. Leune. Pressiegroepen in en buiten het onderwijsbestel. In: N.L. Dodde en J.M.G. Leune (red.). Het Nederlandse Schoolstelsel. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1995, p. 235-255.
- Leune (1999a)  
J.M.G. Leune. Onderwijsexpansie in Nederland: feiten, determinanten en waardering. In: J.C. Vrooman (red.). Moderne sociale dilemma's. Amsterdam: NSV/SISWO, 1999 (ter perse).
- Leune (1999b)  
J.M.G. Leune. Onderwijsbeleid op weg naar 2000. Maastricht: Hogeschool Maastricht, 1999.
- Van Lieshout et al. (1989)  
W.C.M. van Lieshout et al. (red.). Rijkdom van het onvoltooide; uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs. Den Haag:SDU, 1989.
- Maassen van den Brink en Groot (red.) (1998)  
H. Maassen van den Brink en W. Groot. Overscholing en verdringing. Den Haag: Welboom, 1998.
- Meijnen (1987)  
G.W. Meijnen. Sociologische kanttekeningen bij de groei van het speciaal onderwijs. In: Doornbos et al. (1987).
- Meijnen et al. (1998)  
G.W. Meijnen (red.). Opvoeding, onderwijs en sociale integratie. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1998.

- Mentink (1998)  
D. Mentink. Het bijzondere van het onderwijsrecht. Utrecht: Algemeen Pedagogisch Studiecentrum, 1998.
- Nijhof en Remmers (1989)  
W.J. Nijhof en J.L.M. Remmers. Basisvaardigheden nader bekeken; een literatuurstudie naar de inhoud van het begrip basisvaardigheden en een poging tot operationalisering. Enschede: Universiteit Twente, 1989.
- Nijhof en Streumer et al. (1994)  
W.J. Nijhof en J.N. Streumer (eds.). Flexibility in training and vocational education. Utrecht: Lemma, 1994.
- NKSR (1979)  
Stuurgroep Schoolbegeleiding Voortgezet Onderwijs van de Nederlandse Katholieke Schoolraad. Bouwen aan de relatief autonome school. Den Haag: Nederlandse Katholieke Schoolraad, 1979.
- O&W (1995)  
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen . Beleidsnota Lokaal Onderwijsbeleid. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1995.
- OC&W (1996)  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Cultuur en School. Zoetermeer: Sdu, 1996.
- OC&W (1998a)  
Ministerie van OC&W. Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 1999. Den Haag: Sdu, 1999.
- OC&W (1998b)  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen . Voortgangsrapportage Verder met Vitaal Leraarschap. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, maart 1998.
- OC&W (1999a)  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Beleidsagenda HOOP 2000. Zoetermeer: Ministerie van OC&W, 1999.
- OC&W (1999b)  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt. Den Haag: Sdu, 1999.
- OECD (1998)  
Centre for Educational Research and Innovation. Education at a Glance; OECD Indicators 1998. Parijs: OECD, 1998.
- Onderwijsraad (1996)  
Advies Richtingvrij en richtingbepalend. Den Haag: Onderwijsraad, 1996
- Pelle (1998)  
J. Pelle. In de staatsrechtgeleerde wereld; de politieke geschiedenis van hoofdstuk 1 van De Grondwet 1983. Gouda: Quint, 1998.

- Projectbureau Kennis voor Morgen (1997)  
Kennis maken met de toekomst; het kennisdebat 1996-1997: analyse en aanbevelingen. Den Haag: Sdu, 1997.
- PvdA (1992)  
Partij van de Arbeid. Autonomievergroting in het primair en voortgezet onderwijs. Den Haag: Tweede Kamer, september 1992.
- Ritzen (1983)  
Jo Ritzen. Wat is onderwijs ons waard? Een sociaal-economische benadering. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1983.
- ROA (1995)  
Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2000. Maastricht: Rijksuniversiteit Limburg, 1995.
- SCP (1998)  
Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.
- Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap (1997)  
Tekenen voor kwaliteit; advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij inzake een beroepsstandaard, register en beroepsgroep van leraren. Utrecht: APS Publishing Service Center, september 1997.
- Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs (1996)  
Studiehuis in zicht; verslag van de Stuurgroep Tweede Fase Voortgezet Onderwijs 1993-1996. Den Haag: Stuurgroep Tweede Fase Voortgezet Onderwijs, 1996.
- Thurow (1975)  
L. Thurow. Generating Inequality. New York: Basic Books, 1975.
- Thurlings (1999)  
J.M.G. Thurlings. Van wie is de school? Het bijzonder onderwijs in een veranderende wereld. Nijmegen: Valkhof Pers, 1999.
- TK (1975)  
Discussienota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1974-1975, 13459, nrs. 1 en 2, 18 juni 1975.
- TK (1983)  
Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18600, VIII, nr. 86.
- TK (1990)  
Brief van de regering aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 10 april 1990. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 19032, nr. 19.
- Vermeulen (1999)  
B.P. Vermeulen. Constitutioneel Onderwijsrecht. Den Haag: Elsevier, 1999.
- VVD (1993)  
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie. Kiezen voor Autonomie. Den Haag: Tweede Kamer, maart 1993.

- Warringa (1998)  
A.Warringa. Een te hoge opleiding is meestal geen bezwaar. In: Uitleg, 2-12-1998, p.38-41.
- Waslander (1999)  
S. Waslander. Koopmanschap & Burgerschap; marktwerking in het onderwijs. Assen: Van Gorcum, 1999.
- Van Wieringen (1985)  
A.M.L. van Wieringen. Onverwerkt Bestuur; over de studie van beleid, bestuur en beheer van onderwijs. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 1985.
- Wiebes et al. (1998)  
F. Wiebes (red.). Toekomst voor toezicht. Strategieontwikkeling binnen de Inspectie van het Onderwijs. Den Haag: Sdu, 1998.
- Wolbers, De Graaf en Ultee (1997)  
M.H.J. Wolbers, P.M. de Graaf en W.C. Ultee. Ontwikkelingen in de opbrengsten van diploma's op de arbeidsmarkt: structurele veranderingen én veranderde samenhang? In: Mens en Maatschappij, jrg. 72, nr. 3, p. 263-283.
- Wolthuis (1999)  
J. Wolthuis. Lower Technical Education in the Netherlands 1798-1993; the rise and fall of a subsysteem. Leuven/Apeldoorn: Garant, 1999.
- WRR (1986). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Basisvorming in het onderwijs. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1986.
- Van Zolingen (1995)  
S.J. van Zolingen. Gevraagd: Sleutelkwalificaties; een studie naar sleutelkwalificaties voor het middelbaar beroepsonderwijs. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, 1995.