

Ter introductie van 'Onderwijs: Bestel en Beleid'*

Inleiding

Laat mij beginnen met te zeggen dat ik de auteurs en de uitgeefster van het nieuw-verschenen boek dankbaar ben dat zij mij bij het uitbrengen ervan hebben betrokken en dit ondanks het feit dat ik, sedert wij ons in een Ardenner gehucht hebben teruggetrokken, de studie van het onderwijs voor werk in huis en tuin heb verwisseld. Reeds lang houd ik mij niet meer met onderwijsvragen bezig, ik ben niet meer 'bij', maar nu heeft dit boek mij er gedurende verscheidene winterse dagen weer bij bepaald. Daarbij zijn mijn gedachten uiteraard ook teruggedaan naar mijn vroegere relaties met en activiteiten op het terrein van het schoolwezen. Eén uit het midden van de onderwijsjournalisten, Ton Elias, heeft mij een stuk van mijn weg op dit gebied met zijn zo levendige belangstelling begeleid. Ik had mij voorgesteld hem hier terug te zien. Helaas kan ik hem slechts met weemoed en respect gedenken.

50 Jaar geleden

Het is, naar ik mij realiseerde, juist 50 jaar geleden dat ik mijn eerste bezoek aan het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen bracht. Ik was sedert kort aan het Centraal Bureau voor de Statistiek verbonden voor het opbouwen van een nieuwe afdeling onderwijsstatistiek.

Bij mijn benoeming had ik verzocht dat mij tegelijkertijd de verantwoordelijkheid voor het Verslag van de staat van het onderwijs zou worden toevertrouwd en de minister was daarmee akkoord gegaan. Voor deze dubbele taak kwam ik de medewerking van de bevoegde ambtenaren inroepen. Ik noem twee van deze autoriteiten: de heren Laban en Ligtvoet, die verantwoordelijk waren voor het lager onderwijs. Zij waren, onbelast door hogere studies, langs de ambtelijke hiërarchie opgeklommen. Bekwame administrateurs! Zij hadden 10 jaar tevoren de Lager-onderwijswet 1920 samengesteld. Zij hadden de talrijke uitvoeringsbesluiten

* Toespraak bij de presentatie op 15 januari 1981 in het perscentrum 'Nieuwspoor', 's-Gravenhage. Bekort i.v.m. de bespreking, welke prof. dr. J. F. Vos aan het boek wijdt (zie elders in dit nummer).

gemaakt. Zij waren met de toepassing van een en ander bezig. Tal van beslissingen in geschillen moesten worden ontworpen. Deze departementale heren met hun alliterende namen en hun collega's gaven gestalte aan de administratieve structuur van het schoolwezen. Men denke daarover niet gering. Er is in Nederland op onderwijsgebied misschien meer geregeld dan elders. Het bewaart ons voor het onheil, waarvan ik in België de tekenen ontwaar. Onlangs bestond de regering het daar een Vlaamse school met 8 leerlingen tegen een Waalse weg te ruilen!

De hoofden der onderwijsafdelingen werkten onder de minister zelfstandig. De eenheid van het schoolwezen vond in de organisatie van dat ministerie geen uitdrukking. Een schooltype was een rijk op zichzelf. Het was de tijd, waarin Nederland, naar het woord van Gunning, een stel scholen maar geen schoolstelsel bezat.

Een beleid, gericht op de onderwijskundige vernieuwing kon men de hoofdamttenaren van het ministerie niet toeschrijven. Daarbij vormde het nijverheidsonderwijs een gunstige uitzondering. Maar overigens werd de gedachte, dat de overheid mede de aanpassing van de school aan de veranderende maatschappij en de vernieuwende sociale en pedagogische inzichten zou dienen te bevorderen, niet als passend aangemerkt. Dat was de taak van de levensbeschouwelijke richtingen, waarvan de gegarandeerde manipulatievrijheid strict moest worden geëerbiedigd. Neen, onderwijskundig was er op het departement niet veel gaande. Een van de hoofdinspecteurs van het lager onderwijs verklaarde: 'Boven ons is het luchtledig'. En het Parlement was allerminst geneigd om in deze constellatie verandering te brengen.

Kentering

In de halve eeuw, die sindsdien is verstreken, hebben zich in denken, ervaren en doen van iedereen op alle levensgebied ingrijpende veranderingen voltrokken. Ik signaleer enkele ontwikkelingen, die ik voor de presentatie van het nieuwe boek van onmiddellijk belang acht.

Vooreerst won in onze cultuur het inzicht veld dat het geheel meer is dan de som van delen. Men begon, zoals de wijsbegeerte van de eeuwwisseling af had gedaan, te zoeken naar de synthese van voorheen verspreide verschijnselen.

De antropologen leerden ons een cultuur als een interdependente eenheid kennen. Jan Romein pleitte voor integrale geschiedschrijving. Er ontstonden theorieën van maatschappelijke ontwikkeling en verandering. Bij het Centraal Bureau voor de Statistiek stelden wij ons daarop in door het publiceren van cijferreeksen over vele jaren. In de hongerwinter werkten wij met een stel ondervoede, maar niettemin toegewijde, ambtenaren, waaronder een latere Nobelprijswinnaar, aan het systeem der 'nationale rekeningen', waarin verspreide economische statistieken geïntegreerd werden. Daarmede legden wij de grondslag voor het werk van het op te richten Centraal Plan Bureau. Want dit was de praktische kant van de nieuwe attitude: het streven naar ordening van hetgeen zich eerder ongebreideld voltrok, planning van hetgeen men voorheen op zijn beloop liet. Een ander verschijnsel in dezelfde lijn: de technieken van de organisatie ontstonden en werden professioneel beoefend.

Vervolgens vermeld ik een ontwikkeling in de wetenschappen van mens en samenleving.¹ Hier ontstond, onder inspiratie van de zo vruchtbare ervaring in de natuurwetenschappen, naast de zuivere wetenschap, die haar doel in zichzelf draagt, de toegepaste wetenschap, die een doel van praktische betekenis najaagt. De concrete werkelijkheid werd rechtstreeks tot studie-object.

De toegepaste wetenschap manifesteert zich

- vooreerst in het survey, dat een duidelijk *overzicht* betreffende een situatie tracht te geven,
- dan in de research, het doelonderzoek, dat streeft naar een *inzicht* in een bepaald object, en
- soms in de prognose, een voorspellend *uitzicht* op te verwachten veranderingen.

Zo begonnen wetenschapsbeoefenaren nieuwe verantwoordelijkheden te aanvaarden: behalve de uitbreiding van kennis als zodanig trok hen de gedachte, dat zij dienstbaar konden zijn aan mens en samenleving. Zo ging het in de psychologie, de sociologie en de economie. De pedagogiek, bevrijd van de omklemming der wijsbegeerte, zocht haar weg naar de praktijk van opvoeding en onderwijs.

Nog één opmerkelijk verschijnsel. Wanneer de wetenschap de concrete werkelijkheid nader komt, wordt de discipline-indeling, typerend voor de oude universiteit, doorbroken. Het onderwerp, dat zich als een probleem van het praktische leven aan ons opdringt, wordt zo veelzijdig mogelijk belicht. De multi-disciplinariteit doet haar intrede. Neem de onderwijsresearch: toen de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs werd opgericht, werd in haar bestuur statutair plaats ingeruimd voor vertegenwoordigers van uiteenlopende onderzoekgebieden. De stichting vertoont overigens nog een ander opmerkelijk aspect: de levensbeschouwelijke richtingen zijn *gezamenlijk* gerepresenteerd: toegepaste wetenschap evenals wetenschapstoepassing (techniek) grijpen over zulke scheidslijnen heen.

Nu een beeld, dat u van een hovenier zult aanvaarden: dit was de aarde, waaruit de onderwijskunde is ontsproten. Nog enkele opmerkingen over de wortels, waaruit zij is voortgekomen.

De tendenties, die ik u schetste, hebben het aanzijn gegeven aan de onderwijsresearch. Zij gaat terug op Ph. Kohnstamm. Hij, niet toevallig uit de natuurwetenschap

afkomstig, overbrugde de distantie, die hoog-geleerden jegens de onderwijswereld beneden hen, in acht namen. Bewogen door een sterk maatschappelijk engagement, wierp hij zich o.a. op de problemen van de lagere school, die immers de school voor allen was. Wat hij, niet *in* maar *aan* de universiteit met povere middelen begon, werd in de vele jaren, die sindsdien zijn verstreken, tot een verspreide en omvangrijke bedrijvigheid. En nu overwegend *binnen* de universiteit. Ze wordt in dit boek passend beschreven. Ik noem Kohnstamm gaarne omdat mijn schoonvader bij mij de belangstelling heeft gewekt voor de aspecten, die boven de juridische benadering in mijn eerste werkkring bij de Schoolraad voor de scholen met de Bijbel uitgingen.

Ik vermeld verder de onderwijsstatistiek als een van de wortels. Ik meen dat kwantificering een van de mogelijkheden is om het schoolwezen te leren kennen. Als de statistiek aan haar objectiviteit de actualiteit van de vraagstellingen paart, heeft zij het vermogen om de visie te verrijken en het beleid te stimuleren. Ze is in dit boek gepresenteerd.

Een internationale dimensie heeft ertoe bijgedragen om het zicht op het schoolwezen te verscherpen. Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden er intergouvernementele organisaties, die zich voor het onderwijs begonnen te interesseren en die krachtige stimulansen gaven tot de studie van de nationale systemen. Ik heb er veel van geleerd. Nu ik het toch over internationale invloed heb: heel het boek, dat ik ga bespreken, vertoont de neerslag van literatuur van buitenlandse oorsprong. Onze problemen zijn slechts bij uitzondering typisch Nederlands. Ook elders zijn onderzoekers bezig. Het is verheugend dat wij onze oriëntatie thans tot ver buiten onze grenzen uitstrekken. Wij hebben de vensters open gezet.

Het ministerie van Onderwijs kwam in beweging. Men begon te spelen met de gedachte aan een Grondslagenwet voor het gehele systeem. In 1951 verscheen een 'Nota betreffende onderwijsvoorzieningen' van minister Rutten met een samenhangende benadering. Er volgde een Mammoetwet voor het voortgezet onderwijs. In het laatste decennium werden meer diepgravende contouren- en andere nota's gepubliceerd. Ernstig werd gepoogd te geraken van een sterk allocatief tot constructief onderwijsbeleid. Intussen werd het ministerie gereorganiseerd in de richting van coördinatie en planning. Uiteindelijk ontkwam het niet aan de activiteiten van organisatie-adviseurs.

Welnu, in het kader van heel deze beweging is de onderwijskunde ontstaan. Er kwamen binnen de pedagogiek hoogleraren in het vak met medewerkers. Er kwamen onderwijskundigen op de arbeidsmarkt. Eén van de beroepen van afgestudeerden, die veel gevraagd worden. Het ministerie en de gemeenten benoemen ze en op niet-geringe plaatsen. Het eerbiedwaardige maandblad 'Pedagogische Studien' noemt zich van 1970 af 'Tijdschrift voor onderwijskunde en opvoedkunde'. Er verschenen ook publikaties in boekvorm op het terrein, zoals men uit het boek van vandaag kan vernemen.

Het boek van vandaag

Met dit boek is langs de nog prille weg van de onderwijs-

kunde een eerste mijlpaal gezet: 'Onderwijs – Bestel en Beleid' heet het. Het is geschreven door de heren Van Kemenade, tevens eindredacteur, Jungbluth, Lagerweij, Leune en Ritzen.

In verband met het grote aandeel, dat de heer Van Kemenade in dit omvangrijke geheel heeft gehad, lijkt het mij goed te waarschuwen tegen een misverstand, dat zou kunnen rijzen uit hoofde van de belangrijke rol, die hij heeft gespeeld als minister en de plaats, die hij nog inneemt als kamerlid. Men zou kunnen vergeten dat er nog een andere Van Kemenade is, die eerder een hoogleraarsfunctie te Nijmegen vervulde en thans buitengewoon hoogleraar in de onderwijskunde is aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Er zijn politici, die studeren en dat lijkt mij een zegen. Dit boek raakt telkens aan de politiek, omdat tal van essentiële beslissingen in schoolwezen betreffende, in het kader van de staat, genomen moeten worden en dus ook voorwerp kunnen zijn van politieke tegenstellingen. Maar dit boek is geen politiek geschrift. Het beweegt zich eerder in het vlak van de achtergronden. Het is geen politiek program voor de komende regeringsperiode. Het denkt op langere termijn. Het stelt meer vragen aan de orde dan dat het oplossingen aanprijst. De auteurs beschrijven en analyseren zo objectief mogelijk. Dit is een werk van toegepaste sociale wetenschap.

In de meerzijdige samenstelling van de schrijversgroep komt het multi-disciplinaire karakter van de onderwijskunde tot uitdrukking. Voorheen was er één auteur, die de bijdragen van verschillende disciplines trachtte te vertolken, nu zijn het drie sociologen, een econoom en een pedagoog, die de pen hebben opgenomen. Daarbij mag niet vergeten worden dat Van Kemenade een ervaring-in-de-praktijk bijdraagt, die zich (behalve in opstellen en nota's van zijn hand) op het terrein nog niet heeft gemanifesteerd. Tien jaar geleden was een werkgroep als thans in actie kwam, nog niet beschikbaar. Kwantitatief en kwalitatief zijn wij er met het vak aanzienlijk beter aan toe. Jammer dat er nog slechts een gering overschot aan geleerden is om het nieuwverschenen werk straks kundig te recenseren! Ik spreek uit ervaring.

Het schoolwezen is een samenstel van onderwijssoorten op verschillende niveaus, die – zoals wij zagen – vroeger de aandacht bepaalden. Dit boek is gecomponeerd vanuit de tendentie tot synthese, die recenter tijden eigen is. Het blijkt reeds aanstonds uit wat ik de ouverture tot deze compositie wil noemen, Van Kemenade's schets van de maatschappelijke ontwikkelingen, die het onderwijsbestel bepaalden. Zulks met soms disharmonische consequenties.

In de synthetische benadering vindt dit werk zijn eenheid, waaraan de diversiteit van de schrijvers met hun uiteenlopende stijlen nauwelijks afbreuk doet.

Bij mijn verdere beschrijving van deze aanwinst voor de onderwijskundige literatuur neem ik mijn uitgangspunt in wat ik zojuist zei over de werkwijze der toegepaste wetenschap, die zich manifesteert in survey, research en prognose. Ik noem wat hier aan overzicht, inzicht en uitzicht wordt aangedragen. Het is niet de indeling, die wij in de inhoudsopgave aantreffen, ze doorkruist soms zelfs de hoofdstukken. Volg mij, als u wilt, op deze weg door de 671 pagina's, die voor ons liggen.

Vooreerst dan het survey-element. Wat beoogt het survey? De onderzoeker bakt voor zich een veld van waarneming af, hij zoekt, vermeldt en selecteert de gewenste gegevens, hij interpreteert ze en ordent ze volgens bestaande categorieën of nieuwe voor eigen doel ingevoerde begrippen en hij beschrijft de uitkomsten in een goed leesbare tekst. Het eerste deel van ons boek bevat zo'n survey. Het beschrijft het onderwijsbestel in hoofdlijnen. Het levert een nuttige oriëntering voor de jongeren, die zich de kennis van het Nederlandse schoolwezen eigen moeten maken en de ouderen, die – zoals ik – merken dat zij de ontwikkelingen ervan niet voldoende hebben gevolgd.

Gewoonlijk wordt het survey gemotiveerd door vraagstellingen, die het onderwerp van nader onderzoek moeten gaan vormen. Dat verleent aan de verkenning en beschrijving van het terrein een zekere spanning, de lezer vraagt zich onbewust af, waarvoor de auteur zijn materiaal zal gaan gebruiken.

In dit boek is dit reeds aanstonds het geval wanneer Van Kemenade, nog in zijn ouverture, het proces der beleidsvorming aan de orde stelt. De vraag is: wie bepaalt op het terrein van het onderwijs het beleid? In antwoord hierop worden de bij het onderwijs betrokken organisaties en hun onderlinge verhoudingen aangeduid en in een uiterst boeiende figuur weergegeven. Zo'n voorstelling, waarvan er meer in het boek voorkomen, vergemakkelijkt vaak de perceptie van verschijnselen, waarvan de beschrijving in woorden een moeizame opsomming eist. Van Kemenade heeft hier het thema aangegeven, dat Leune in deel 4 'Besluitvorming in het onderwijsbeleid' opneemt.

De overige onderzoeken in het boek hebben betrekking niet op de vorming maar op de oriëntatie van het beleid. Ze geven telkens aanleiding tot het aandragen van overzichtsgegevens. Hiervan slechts één voorbeeld.

Ritzen wijdt in het deel 'Onderwijs en economie' een hoofdstuk aan de bekostiging en de kosten van het onderwijs en geeft daarmede een belangrijke aanvulling aan hetgeen daaromtrent in de schets van het onderwijsbestel in hoofdlijnen is medegedeeld.

Genoeg echter onder het hoofd Survey om duidelijk te maken dat de presentatie van het schoolwezen hier een stuk verder wordt gebracht. Zulks geschiedt deels aan de hand van bestaande en algemeen toegankelijke bronnen maar merendeels wordt informatie aangeboden, die een wezenlijke aanvulling betekent van het arsenaal van onze kennis.

Ik kom nu tot het research-element. Wat verstaan wij in casu onder research? Er is een probleem, dat van maatschappelijk belang wordt geacht. De onderzoeker maakt zich veronderstellingen omtrent de mogelijke oplossing ervan. Zijn kennis van het terrein helpt hem daarbij. Zulke hypothesen leiden hem bij zijn spuurwerk. De onderzoeker gaat verder en tracht de krachten te ontdekken en zo mogelijk te meten, die in het veld werkzaam zijn, de krachten in hun wisselwerking. Hij probeert vast te stellen, welke factoren van buitenaf op zijn object inwerken.

Veel research in dit boek komt nog niet verder dan de genoemde hypothese en dikwijls vermeldt de conscientieuze auteur dat verder empirisch onderzoek nodig zou zijn om het inzicht steviger te vestigen. Hoe teleurstellend het is dat wij niet alles weten, het signaleren van de punten van

onze onwetendheid stimuleert de voortgang van het wetenschappelijk onderzoek.

De bespreking van de problemen wordt ingeleid door een analyse van de verhouding tussen onderwijs en samenleving in het algemeen. Een boeiend college onderwijssociologie van prof. Van Kemenade. Hij wijst erop dat verscheidene ontleding duidelijk maken dat er een sterke samenhang bestaat tussen de produktieverhoudingen en de inrichting van het onderwijs, maar hij neemt met goede argumenten afstand van de neo-marxistische gedachte dat de produktieverhoudingen bepalend zouden zijn voor de structuur en de inhoud van het schoolwezen. Dit wordt mede bepaald door algemene sociale en culturele kenmerken van de samenleving, de tegenstellingen daarbinnen en de historische ontwikkeling van de onderwijsstelsels.

Er volgen vele lichtgevende analyses.

Wij hebben nu aangeduid dat het boek ons *overzicht* biedt en vermeld dat het ons *inzicht* vermag te verrijken.

Het laatste deel houdt zich met het *uitzicht* bezig. Indien de krachten, die in het veld van onderzoek werken, zijn ontleed en zo mogelijk gemeten, wanneer de wisselwerking daartussen voldoende is bepaald, kan deze kennis worden gebruikt voor een weloverwogen blik in de toekomst. Van Kemenade wijst de gedachte van de eigenlijke voorspelling af. De ervaring leert dat er geen voorspelling is, die niet is ingehaald of doorkruist door sociale, technologische, economische, demografische of culturele veranderingen, die blijkbaar niet of onvoldoende konden worden voorzien. Het laatste deel van het boek volstaat daarom met enig zicht te openen op te verwachten ontwikkelingen en op de problemen, waarvoor in het beleid oplossingen moeten worden gezocht. Het gaat om de ontwikkelingen, zoals ze op grond

van de nationale en internationale literatuur te verwachten zijn, om hetgeen blijkens de voorafgaande delen in het onderwijs reeds gaande is om de 'knelpunten en dilemma's', waarmede het beleid straks zal worden geconfronteerd.

Besluit

Ziet hier 'Onderwijs: Bestel en Beleid' in een notedop. Ik begon dit exposé met een persoonlijk woord. Laat mij er ook mede besluiten. Het is voor mij een uitzonderlijke ervaring om te mogen vaststellen dat een stuk van mijn vroegere activiteiten voortgaat. Het is verheugend om te constateren dat een jongere generatie, na je tijd, het werk met nieuw verworven kennis en verrijkt inzicht vervolmaakt. Er is voortgang en bovenal wezenlijke vooruitgang. Dit boek betekent sedert ik schreef een reuzenschrede voorwaarts.

De Salzburgse hofmusicus Leopold Mozart, vader van Wolfgang Amadeus, was een verdienstelijk componist en violist. Hij heeft jaren gedacht dat hij Mozart was. Tot bleek dat hij de vader van Mozart was. Ik prijs hem gelukkig!

Ph. J. Idenburg

Noot

1. Zie J. Ch. W. Verstege, *Geografie, regionaal onderzoek en geografische ordening, een systematologische studie*, dissertatie, Utrecht, 1942.