

Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid

Rapporten aan de Regering

Commentaar op de nota

**Contouren van een
toekomstig onderwijsbestel**

Inhoud

Samenvatting, pag. 8

1 Inleiding, pag. 17

1.1 *Waarom dit commentaar, pag. 17*

1.2 *Relevante vragen, pag. 17*

1.3 *Waardering, pag. 19*

1.4 *Korte inhoud, pag. 20*

2 Doelstellingen in de Contourennota, pag. 22

2.1 *Inleiding, pag. 22*

2.2 *Nieuwe doelstellingen?, pag. 23*

2.3 *Gewijzigd gewicht van doelstellingen, pag. 26*

2.4 *Gedaanteverwisseling binnen het Contourenbestel, pag. 27*

3 Vernieuwing van het onderwijs, pag. 29

3.1 *Systeemovergang, pag. 29*

3.2 *Internationale systeemvergelijking, pag. 29*

3.3 *Problemen van vernieuwingen in het algemeen, pag. 33*

3.4 *De structurele vernieuwing van het onderwijs, pag. 37*

3.5 *Inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs, pag. 38*

3.6 *Institutionalisering en maatschappelijke pluriformiteit, pag. 41*

3.7 *Besluit*, pag. 47

4 De Contourennota en het overheidsbeleid, pag. 50

4.1 *Inleiding*, pag. 50

4.2 *Een zestal Regeringsnota's*, pag. 52

4.2.1 De Nota inzake de Werkgelegenheid, pag. 52

4.2.2 De Interimnota Inkomensbeleid, pag. 56

4.2.3 De Nota inzake de Selectieve Groei Economische Structuurnota, pag. 56

4.2.4 De Nota over het Massamediebeleid, pag. 62

4.2.5 Nota Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid, pag. 64

4.2.6 Derde Nota Ruimtelijke Ordening, pag. 67

4.3 *Besluit*, pag. 69

5 Interactie onderwijs en samenleving, pag. 71

5.1 *Aanpassing of anticipatie?*, pag. 71

5.2 *Relaties in de nota*, pag. 72

5.2.1 Overzicht, pag. 72

5.2.2 Conclusies, pag. 73

5.3 *Literatuur*, pag. 74

5.3.1 Het correspondentie-principe, pag. 74

5.3.2 Aarzeling, pag. 76

5.3.3 Amerikaans optimisme, pag. 77

5.3.4 Cesuur, pag. 77

5.3.5 Een opzienbare studie, pag. 78

5.3.6 Opnieuw geanalyseerd, pag. 79

5.3.7 Onderwijs en sociale stratificatie, pag. 81

5.3.8 Onderwijs en inkomen, pag. 86

5.4 *Interactie onderwijs en samenleving; een standpuntbepaling*, pag. 91

5.4.1 Onwetendheid, pag. 91

5.4.2 Voorzichtigheid geboden, pag. 92

5.4.3 Getemperd optimisme, pag. 94

5.4.4 Sociaal-culturele oriëntatie van het onderwijs, pag. 94

5.4.5 Besluit, pag. 96

6 Een macro-economische kostenraming pag. 100

6.1 *Inleiding*, pag. 100

6.2 *Enkele kostencijfers*, pag. 104

6.3 *De deelname aan het onderwijs*, pag. 108

6.4 *Structuurwijzigingen en andere veranderingen*, pag. 113

6.5 *Het leerrecht en de Open School*, pag. 116

6.6 *Verdeling van de lasten*, pag. 122

6.7 *Samenvatting en conclusie*, pag. 123

7 Een kwestie van afweging, pag. 127

7.1 *Inleiding*, pag. 127

7.2 *Uitbreiding van leerplicht*, pag. 128

7.3 *Inflatoire expansie*, pag. 131

7.4 *Een paradox*, pag. 133

7.5 *Buitenschools leren*, pag. 135

7.6 *Buitenschools leren en sociale ongelijkheid* pag. 136

7.7 *Ontscholing: een samenleving zonder scholen?*, pag. 137

7.8 *Keerzijden*, pag. 138

7.9 *De afweging*, pag. 139

Literatuur, pag. 141

Bijlagen

- 1 Brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen,
pag. 151
- 2 Schema doelstellingen, pag. 153

Voorlopige wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid

's-Gravenhage, 25 juni 1976

*Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken*

Onderwerp:

Contouren van een toekomstig
onderwijsbestel

Hierbij doen wij u een commentaar toekomen op de discussienota 'Contouren van een toekomstig onderwijsbestel'. De Raad brengt dit commentaar uit, mede op grond van het verzoek daartoe gedaan door de minister van Onderwijs en Wetenschappen in zijn schrijven van 18 september 1975 (zie bijlage).

Wij mogen u verzoeken het commentaar ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

De Voorzitter, Dr. J. Kremers

De Secretaris, Dr. P. R. Baehr

Samenvatting

De Raad heeft waardering voor de Contourennota, omdat deze een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen biedt, dat zich ook uitstrekt tot de langere termijn. De introductie van onderwijsvernieuwingen neemt veel tijd. De lange veranderingstijd brengt met zich mee, dat tijdig een begin moet worden gemaakt met aanpassing en vernieuwing van het onderwijs. Daarnaast moet bij een nieuw in te voeren stelsel gelet worden op de mogelijkheid om het zo nodig aan te passen.

In het commentaar van de Raad is in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan de doelstellingen van het onderwijs in de Contourennota. Voor zover vergelijking met enkele vroegere ministeriële nota's mogelijk is, maakt de Contourennota niet de indruk nieuwe doelstellingen voor het Nederlandse onderwijs te introduceren of oude doelstellingen te vervangen. De voornaamste voorgestelde wijziging ligt in het tot op zekere hoogte afzwakken van de beroepsvoorbereidende functie: 'onderwijs 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.' Duidelijk is echter, dat de nadruk – ook in de Contourennota – weer meer op de beroepsvoorbereiding valt, naarmate het onderwijs betrekking heeft op hogere leeftijdsgroepen.

De Raad is van mening, dat de beperkingen, mogelijkheden en prestaties van het bestaande systeem nadrukkelijk bij de vernieuwing van het onderwijs betrokken zouden moeten worden. Dit vraagt om meer evaluatie van het huidige systeem en van de contourenplannen in relatie tot de geformuleerde doelstellingen.

In hoofdstuk 3 gaat de Raad nader in op de vernieuwing van het onderwijs. In het algemeen dient te worden gezegd, dat de Contourennota veelal in gang zijnde ontwikkelingen doorzet. De Contourennota heeft daarbij internationale ontwikkelingen in het oog gehouden, zoals de introductie van een middenschool, maar jammer is, dat in de nota niet meer aandacht is besteed aan internationale ervaringen met verschillende

onderwijsvernieuwingen. In dit verband wijst de Raad onder meer op enkele ervaringen in Duitsland met de zogenaamde 'Gesamtschule'. Men heeft daar ervaren dat het systeem van interne differentiatie¹ een accentuering van het prestatiebeginsel teweeg brengt, hetgeen juist zwakke leerlingen benadeelt.

Voorts wordt op enkele problemen van vernieuwing gewezen, zoals de afhankelijkheid van de creativiteit van leerkrachten en de mogelijkheden van leerlingen. Bovendien is, ook voor vernieuwing, van groot belang het 'pedagogisch veld' dat in een school ontstaat; het is bepalend voor de vorming van de leerlingen, en onttrekt zich in belangrijke mate aan vernieuwingsbeleid van de overheid. De Contourennota heeft vertrouwen in een door de overheid ontworpen en geleid vernieuwingsbeleid. Een dergelijk beleid vertoont echter een zwakke schakel, namelijk dat het voor de implementatie voor een belangrijk deel afhankelijk is van degenen die het onderwijs moeten geven. In feite is het Contourenplan uiterst kwetsbaar, omdat het – overigens terecht –, de vernieuwing als één geheel presenteert. Eén enkele wijziging in het plan kan ver gaande consequenties hebben. Men zou de nota structuralistisch kunnen noemen, echter niet omdat de Contourennota het belang van de inhoud van het onderwijs onderschat; wel omdat de bewindslieden sterk vertrouwen op structuren om de gestelde doeleinden te verwezenlijken. Het is van belang bij verdere studie en evaluatie van de denkbeelden van de Contourennota de zelfstandige betekenis van structurele veranderingen te betrekken. Daarbij zou vooral gelet moeten worden op de vraag hoe de inhoudelijke ontwikkeling zich tot de structurele vormgeving van het onderwijs verhoudt. De inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs heeft weinig aandacht gekregen. Waarschijnlijk hebben onder meer de huidige grenzen van de overheidsbemoediging met het onderwijs bij de opstellers een zekere mate van terughoudendheid meegebracht. Toch is het van belang, ongeacht de beperkingen in de bestaande verantwoordelijkheid van

¹ Interne differentiatie: vanuit heterogene groepen (qua leeftijd en qua prestatie) vindt voor sommige vakken groepering plaats naar homogene prestatiegroepen.

de overheid na te gaan in welke mate inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs nodig en gewenst is. De effectiviteit van de beschreven structuur van het Contourenbestel voor de aangegeven doelstellingen kan niet goed beoordeeld worden bij een zo summiere behandeling van de inhoud van het onderwijs. Ook binnen de huidige grondwettelijke bepalingen had in een discussienota meer aandacht geschonken kunnen worden aan tal van inhoudelijke aspecten van het onderwijs. Een moeilijkheid is, dat de dynamiek, zowel van het onderwijs zelf als van de maatschappij, zich mogelijk niet verdraagt met het fixeren van een onderwijsstructuur voor een periode van 20 à 25 jaar. De Raad is van mening dat de in de Contourennota gekozen veranderingsstrategie er toe leidt, dat de experimenten de voorgestelde structuren en voorzieningen inhoud geven. Of zij ook geschikt zullen zijn om een evaluatiefunctie te vervullen in de zin van een systematische informatieverzameling en -verwerking over de functionering van het nieuwe bestel in relatie tot geformuleerde doelstellingen, moet worden betwijfeld. Ten slotte wijst de Raad op eventuele spanningen tussen institutionalisering en ontwikkelingen met betrekking tot maatschappelijke pluriformiteit. Deze spanningen zouden sterker kunnen worden bij verdere schaalvergroting van het onderwijs.

In hoofdstuk 4 is het overheidsbeleid in ruimere zin aan de orde. Hiertoe bespreekt de Raad een zestal nota's van de regering, te weten: Nota inzake de Werkgelegenheid, Interimnota Inkomensbeleid, Nota inzake de Selectieve Groei, Nota Massamedia-beleid, Knelpuntennota Harmonisatie Welzijnsbeleid en de Derde Nota Ruimtelijke Ordening. De genoemde regeringsnota's zijn voor het merendeel gericht op het wegnemen van thansesignaleerde knelpunten. Dit geldt met name voor de nota inzake de Werkgelegenheid, de nota Massamedia-beleid, en de Knelpuntennota Welzijnsbeleid. De voorgestelde oplossingen hebben echter wel gevolgen voor de lange termijn. Een verdere doordenking van deze lange termijngevolgen in relatie met de in de Contourennota geschetste plannen voor een toekomstig onderwijsbestel is gewenst. Van bijzonder belang acht

de Raad de relatie onderwijs en arbeidsmarkt, onderwijs en economische structuur, onderwijs en massamedia, onderwijs en welzijnsbeleid en onderwijs en ruimtelijk beleid.

De Raad wil in het algemeen een meer geïntegreerde beleidsvoorbereiding bepleiten. Dat is overigens niet alleen een technisch gecompliceerde zaak, maar ook stelt het principiële problemen. Bestudering van de hier genoemde regeringsnota's wijst uit, dat zij in menig opzicht niet vergelijkbaar zijn. Er zijn bijvoorbeeld belangrijke verschillen in de wijze waarop zij tot stand zijn gekomen, in het beoogde tijdsperspectief en in de mate waarin rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in andere sectoren. Er is alle reden voor een gedachtenvorming over eisen die aan met elkaar in verband te brengen beleidsnota's gesteld moeten worden. Het is van belang na te gaan of en in hoeverre het ontbreken van een langere termijnperspectief in het merendeel van de genoemde overheidsnota's samenhangt met de overweging, dat het niet voor alle beleidssectoren even noodzakelijk is op langere termijn te denken. Wanneer dit het geval zou zijn en tevens het standpunt wordt ingenomen dat onderwijs zich in dit opzicht van de andere sectoren onderscheidt, dient men zich te realiseren dat onderwijsontwikkelingen belangrijke gevolgen zullen hebben voor ontwikkelingen in andere sectoren.

De interactie tussen onderwijs en maatschappij staat centraal in hoofdstuk 5. De Contourennota getuigt van een enigszins optimistische visie, die het onderwijs als een belangrijk instrument voorstelt om maatschappelijke veranderingen in gang te zetten of zelfs te bewerkstelligen. Over dit optimisme is echter, mede onder invloed van een aantal recente onderzoeken en publicaties, internationaal gegronde twijfel gerezen. De Raad besteedt in zijn commentaar aandacht aan een aantal van deze onderzoeken. De onderzoeken betreffen sociale mobiliteit en inkomen. De invloed van het onderwijs kan geacht worden zich niet te beperken tot deze twee zaken, maar onderzoek naar andere invloeden is nauwelijks gedaan, omdat deze invloeden vaak moeilijk binnen de grenzen van empirisch onderzoek te brengen zijn. Dit geldt met name invloeden met

betrekking tot attitudonele vorming. Het blijkt dat de starheid van de sociale gelaagdheid moeilijk is te doorbreken. De sociale hiërarchie in een land blijkt over een lange tijd bekeken weinig te veranderen. Voor zover onderwijs er in slaagt zijn abiturienten wel enige verticale sociale mobiliteit te verschaffen, blijkt dat dit vermogen afneemt zodra op een bepaald onderwijsniveau de deelneming algemener wordt. De starheid van de sociale gelaagdheid in een samenleving wordt mogelijk mede verklaard door verschillen in gemiddelde aanleg en door milieuverschillen die niet manipuleerbaar blijken te zijn.

Met betrekking tot de onafhankelijke invloed van onderwijs op de inkomens die opgeleiden later zullen genieten, is er evenmin aanleiding tot optimisme. Men mag niet verwachten, dat grotere gelijkheid van ontvangen onderwijs op zich zelf voldoende zou zijn om een grotere gelijkheid van inkomens teweeg te brengen. De mogelijkheid om via het onderwijs een nieuwe sociale orde te bouwen moet naar de mening van de Raad niet te hoog worden aangeslagen. Er zijn auteurs die zelfs deze mogelijkheid geheel verwerpen. Zij stellen dat er een nieuwe sociale orde nodig is om een nieuw onderwijssysteem mogelijk te maken. Elk onderwijssysteem voegt zich als subsysteem van een samenleving naar de waarden en normen van die samenleving. Het is niet aannemelijk, dat er enige principiële noch duurzame strijdigheid kan bestaan tussen de functies die het onderwijs zijn toegeschreven en de hoofdkenmerken die aan een samenleving ten grondslag liggen.

In de Contourennota is bepleit dat het onderwijs meer moet aansluiten bij het eigen cultuurpatroon dat de leerlingen vanuit hun milieu is overgedragen. Dit kan voor de samenleving resulteren in een sterke geleiding naar subculturen. Wil een dergelijke ontwikkeling niet in strijd komen met het uitgangspunt van de Contourennota, dat is de totstandkoming van een meer gelijkwaardige samenleving, dan is het wel vereist dat de onderscheiden subculturen gelijkelijk gewaardeerd worden in de samenleving. Ten slotte mag getwijfeld worden over het Contourenonderwijs als het geschikte instrument om de sociale ongelijkheid te doorbreken, omdat – zoals in de nota is bepleit – bij

verdeling van posities in de maatschappij de invloed van het onderwijs moet worden beperkt.

De ramingen in hoofdstuk 6 betreffen de macro-economische kosten naar de toestand van het jaar 2000. Te verwachten is dat de kosten van het onderwijs ook zonder Contourennota na het jaar 2000 aanzienlijk zullen toenemen. Wordt bovendien de Contourennota ingevoerd op de bescheiden wijze zoals de Raad die in dit commentaar heeft verondersteld, dan belooft de totale stijging van 1972 af 52% tot 69%. De macro-economische kosten van het onderwijs bedragen in 1972 9,4% van het nationaal inkomen tegen marktprijzen. De bedragen voor het jaar 2000 worden zonder Contourennota geraamd op 10,7%; een volledige invoering van de Contourennota brengt deze kosten op 12,9% tot 14,4% van het nationaal inkomen van 1972. Indien men nu uitgaat van de redelijk optimistische raming van een voortdurende jaarlijkse welvaarts-groei van 3% per jaar en een inkomenselasticiteit voor deze sector van 1,5, dan komt men uit op een stijging van de onderwijskosten met 4,5% per jaar. In dit geval is in het jaar 2000 15% van de middelen voor het onderwijs beschikbaar. Nu is maar de vraag of de veronderstelde groei zal plaatsvinden, en of de aangegeven inkomenselasticiteit van toepassing is. Zou aan deze voorwaarden niet zijn voldaan, dan kan het Contourenplan alleen worden gerealiseerd bij verlaging van de exploitatielasten. Aangezien deze voor 75% uit arbeidskosten bestaan, zou dat inhouden dat de salarissen van het onderwijzend personeel een structurele verlaging ondergaan.

De Contourennota bevat een bepaalde onderwijsfilosofie. Deze is onderwerp van nadere beschouwing in hoofdstuk 7 van dit commentaar. De Raad is van mening dat deze onderwijsfilosofie is gebaseerd op een verwachting, dat het onderwijs zich zal blijven uitbreiden. De Contourennota stelt in dat verband een uitbreiding van de leerplicht voor. Hoewel de Raad – met uitzondering van een praktisch argument – geen dwingende redenen ziet om de leerplicht aan kalenderleeftijd te verbinden, is hij van mening dat de Contourennota niet overtuigend is in haar pleidooi het eindpunt van

de leerplicht twee jaar voorbij de leeftijd van zestien jaar te leggen. Indien wordt afgezien van verhoging van de leerplichtige leeftijdsgrens zal dit overigens ver gaande consequenties kunnen hebben voor het totale plan.

Er zijn ook aanwijzingen dat het onderwijs de tendentie heeft zich uit te breiden als gevolg van een inflatoire werking. Zodra deelneming op een bepaald onderwijsniveau algemeen wordt, ontstaat er een toenemende druk bij groeperingen om boven dit onderwijsniveau uit te stijgen. Hierdoor ontstaat er echter weer ongelijkheid, die opgeheven moet worden. Toch geeft een voortdurende uitbreiding van (verplicht) schoolonderwijs problemen, omdat verlenging van de onderwijsweg het aantal achterblijvers, mogelijk zelfs uitvallers groter doet worden. De Raad is van mening dat in de Contourennota de nadruk eenzijdig ligt op het formele schoolse onderwijs. Schoolonderwijs is niet het enige en op latere leeftijd wellicht ook niet het beste middel voor de overdracht van kennis en vaardigheden en voor persoonlijke ontplooiing. Er is daarnaast het buitenschoolse leren, dat wil zeggen dat in een zo educatieve samenleving als de onze ook de directe ervaring als bron van kennis en ontplooiing in toenemende mate aanwezig is. De overheid dient echter attent te zijn op de ongelijkheid van kansen ten aanzien van het buitenschoolse leren. Weliswaar is de Raad ervan overtuigd, dat in onze moderne geïndustrialiseerde samenleving de overdracht van kennis met veel zorg moet worden omgeven, maar er zijn aanwijzingen dat voorbij een optimum een aantal keerzijden van het formele onderwijs manifest wordt.

De Raad dringt in dit slothoofdstuk aan op een afweging van een verdere uitbreiding van sommige vormen van het formele onderwijs tegen andere maatschappelijke activiteiten. Een zich al maar uitbreidend onderwijssysteem kan de financiering van maatschappelijke activiteiten die zich uitstekend lenen voor het buitenschoolse leren verhinderen. In dit verband is te denken aan stimulering van buurtwerk, verenigingsleven, culturele, creatieve en sportieve activiteiten, en een van overheidswege te stimuleren vrijwilligerswerk.

Commentaar op de nota

Contouren van een toekomstig onderwijsbestel

1 Inleiding

1.1 Waarom dit commentaar?

16 | 17

Bij het schrijven van 18 september 1975 verzocht de Minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om voor 1 augustus 1976 een eerste commentaar te leveren op de discussienota 'Contouren van een toekomstig onderwijsbestel' (zie bijlage 1). Aan dit verzoek was geen nadere aanduiding van het gevraagde commentaar verbonden. Soortgelijke verzoeken werden door de Minister gericht aan de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor de Jeugdvorming en aan de Onderwijsraad. De Raad heeft besloten aan dit verzoek te voldoen. Daarnaast zullen velen die zich bij het onderwijs betrokken weten en voelen binnen de gestelde termijn hun gedachten over het geschetste toekomstbeeld van het onderwijs formuleren. De Raad wil voorkomen dat de mankracht waarover hij beschikt, wordt ingezet voor werkzaamheden die elders reeds worden verricht. Dit uitgangspunt leidt ertoe, dat de onderhavige plannen niet in de eerste plaats worden beoordeeld op hun zelfstandige merites. De Raad zal zich er in hoofdzaak toe beperken de Contourennota van commentaar te voorzien met inachtneming van zijn taakstelling, namelijk de geïntegreerde beleidsvoorbereiding op lange termijn.

1.2 Relevante vragen

De Contourennota presenteert een toekomstbeeld van het onderwijs in zijn geheel. De vernieuwing van het onderwijs – en dit niet slechts op onderdelen, maar in totaliteit – staat voorop. Dit geeft aanleiding tot het stellen van de vraag waarom vernieuwing van het onderwijs nodig geacht wordt. Er zijn voor de beantwoording van deze vraag twee redeneringen mogelijk. De eerste is, dat het bestaande onderwijsbestel thans ondeugdelijk is, omdat er zich knelpunten in het systeem voordoen, of omdat het niet in voldoende mate is afgestemd op de samenleving waarin het een functie vervult. De tweede redenering gaat uit van nieuwe tijden die nieuwe eisen zullen stellen, zodat het te verwachten is, dat het bestaande

Contouren onderwijsbestel

onderwijsbestel ondeugdelijk(er) *wordt*. In het licht van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen kunnen er andere eisen aan het onderwijs moeten worden gesteld.

In de Contourennota zelf zijn beide opvattingen in het geding, maar gezien het oogpunt van waaruit de Raad de nota zal beoordelen is voor dit commentaar met name, hoewel niet uitsluitend, de laatste opvatting van belang.

Fricities tussen het bestaande systeem en eisen van de toekomst kunnen op twee manieren aan de orde worden gesteld.

Ten eerste: welke voorwaarden dienen, uitgaande van een beeld van de toekomstige samenleving, aan het onderwijs te worden gesteld?

Voor de Raad betekent dit dat zal worden nagegaan of beleidsvoornemens van de Regering, resultaten opleveren die voor de beoordeling van de Contourennota van belang kunnen zijn. Ten tweede: welke invloed zal de vernieuwing van het onderwijs zoals in de Contourennota is voorgesteld, op maatschappelijke ontwikkelingen kunnen hebben?

Het bovenstaande veronderstelt dat er wederkerige betrekkingen tussen onderwijs en maatschappij zijn. De Contourennota veronderstelt die ook. Reeds in het begin is de 'wederzijdse invloed die onderwijs en samenleving op elkaar uitoefenen' benadrukt (pag. 7). De Raad wil in zijn advies trachten nader in te gaan op de gefundeerdheid van hetgeen in de Contourennota over deze wederzijdse invloed is verondersteld. Een wisselwerking tussen beide betekent, dat het onderwijs zowel *gevolg* als *oorzaak* kan zijn van maatschappelijke veranderingen; omgekeerd kunnen ook maatschappelijke ontwikkelingen gevolg en oorzaak zijn van onderwijsveranderingen.

Vervolgens dient de Raad zich bezig te houden met de onderlinge samenhang tussen het overheidsbeleid op verschillende gebieden. Dit brengt met zich dat, zoals boven al is aangegeven, zal worden nagegaan hoe de Contourennota zich met andere beleidsvoornemens verdraagt.

1.3 Waardering

Een ieder in ons land is schoolgegaan; desondanks doet het onderwijs zich tot op de dag van vandaag aan vele Nederlanders voor als 'een wereld apart'. De beleving hiervan is zo algemeen, zo sterk ook dat wanneer men over de 'Pedagogische Provinz' te spreken komt, men dit in het algemeen doet vanuit een besef van onbevoegdheid of ondeskundigheid. Het is derhalve een niet te onderschatten verdienste, dat met het verschijnen van de discussienota 'Contouren van een Toekomstig Onderwijsbestel', wellicht als nooit tevoren het onderwijs tot onderwerp van *publieke discussie* is geworden. In de Contourennota wordt de vermaatschappelijking van het onderwijs wenselijk geacht en benadrukt. Deze had geen betere aanzet gegeven kunnen worden met zo een publieke discussie.

Een tweede element dat naar de mening van de Raad respect afdwingt is dat in de Contourennota een *totaalvisie* dat wil zeggen een visie op een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen is geboden. Reeds in 1970 verwoordt Idenburg de wens van velen bij het verschijnen van zijn artikel 'Naar een constructieve onderwijspolitiek'. Een eerste aanzet daartoe is, zo merkt Idenburg op, gegeven door Minister Rutten. De Contourennota mag stellig ook worden opgevat als een proeve van constructief onderwijsbeleid.

Ten slotte wil de Raad blijk geven van zijn waardering voor het feit dat de totaalvisie op het onderwijs zich uitstrekt over de komende 20 à 25 jaar. Het zal niet bevreemden, dat de meeste waardering van de Raad, gezien zijn taakstelling, uitgaat naar het denken op de *langere termijn*, waarvan de Contourennota getuigt. Reeds is in enkele commentaren op de Contourennota een zekere mate van scepsis geuit over de mogelijkheid en wenselijkheid van het bieden van een onderwijsplan op zo'n lange termijn.

De Raad is juist overtuigd van de noodzaak ervan en hij wil er op wijzen, dat bij het onderwijs de introductie van een nieuw stelsel veel tijd neemt. Mort wijst er op, dat men in het onderwijs niet moet

Contouren onderwijsbestel

rekenen in jaren, maar in decennia (1964). Wanneer wij in Nederland alleen al letten op de formele 'mammoetperiode' en het begin daarvan situeren in 1951 (Eerste Onderwijsnota van Minister Rutten), dan betekent dit dat voor invoering van de wet in 1968 17 jaar, en voor het operationeel zijn nog eens zo'n 6 jaar, dat wil zeggen in totaal 23 jaar, nodig zijn geweest. Dit betekent overigens ook, dat een eenmaal bestaand stelsel een langdurig dictaat oplegt aan de maatschappelijke omgeving, omdat het niet zo gemakkelijk veranderd kan worden. De consequenties hiervan zijn tweërlei. In de eerste plaats brengt een zo lange veranderingstijd met zich mee, dat tijdig een begin moet worden gemaakt met aanpassing en vernieuwing van het onderwijs. Vervolgens moet bij een nieuw in te voeren stelsel ook gelet worden op de mogelijkheid om het zo nodig aan te passen.

1.4 Korte inhoud

In het volgende hoofdstuk worden de doelstellingen in de Contourennota nader besproken. Ook is nagegaan hoe zij zich verhouden tot doelstellingen, zoals deze in het verleden zijn aangegeven. De meest opvallende wijziging ten opzichte van vroegere opvattingen betreft het gewicht van de beroepsvoorbereidende doelstelling van het onderwijs. Hoofdstuk 3 behandelt het onderwerp van de onderwijsvernieuwing in zijn algemeenheid. Diverse onderwerpen komen hierbij aan de orde, zoals wenselijkheid van internationale vergelijking, alsmede de structurele en inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs. In de Contourennota ligt de nadruk nogal sterk op de vormgeving van het onderwijs. Voorts wordt aandacht besteed aan de mogelijke spanning tussen institutionalisering en maatschappelijke pluriformiteit. Het overheidsbeleid in ruimere zin is in hoofdstuk 4 aan de orde gesteld. Hiertoe heeft de Raad een keuze gemaakt uit de veelheid van beleidsnota's die de regering heeft aangeboden. Plannen van de Regering op ander terrein dan het onderwijs, zoals deze naar voren zijn gebracht in de beleidsnota's die door de Raad

zijn aangehaald, zijn in de meeste gevallen qua intentie minder omvattend dan de Contourennota. Dit bemoeilijkt de vergelijking met en de beoordeling van de Contourennota.

Hoofdstuk 5 behandelt de interactie tussen onderwijs en samenleving. Hoewel hierover nog veel onderzoek zal moeten plaatsvinden, zijn er toch wel voldoende aanwijzingen dat de invloed van de samenleving als totaliteit op het onderwijs groter is dan omgekeerd. De invloed van het onderwijs op de samenleving is bekeken naar twee onderwerpen, te weten sociale gelaagdheid en inkomen. Dit is gedaan omdat daarover onderzoekgegevens beschikbaar zijn, maar wij mogen wel veronderstellen dat de invloed van het onderwijs niet beperkt is tot deze twee grootheden. De ramingen in hoofdstuk 6 betreffen de macro-economische kosten naar de toestand van het jaar 2000. De berekening valt uiteen in drie onderdelen. In de eerste plaats is de invloed geraamd van het Contourenplan op de deelneming aan het volledig dagonderwijs. Vervolgens wordt gekeken naar de kosteneffecten van voorgestelde veranderingen in het onderwijssysteem. Ten slotte is aandacht geschonken aan de kosten van het leerrecht en de Open School. Het laat zich aanzien dat vooral het leerrecht een kostbaar voorstel is. De Raad besluit zijn commentaar met een hoofdstuk, waarin de aandacht wordt gevraagd voor een afweging tussen het schoolse leren en het buitenschools leren. Verdere uitbreiding van het formele onderwijs is niet altijd mogelijk en wellicht ook niet altijd zinvol. Erkenning en stimulering van het buitenschoolse leren kan dan belangrijk zijn.

2 Doelstellingen in de Contourennota

2.1 Inleiding

Wat opvalt is dat in de nota niet een apart hoofdstuk aan de doelstellingen is gewijd. In deel 1 – dat de uitgangspunten formuleert – zijn in hoofdstuk 1 (ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs) en in hoofdstuk 2 (schets van problemen en uitgangspunten) paragrafen over doelstellingen opgenomen. Het belang van het doelstellingenvraagstuk is in de nota echter onderbelicht gebleven. Met een hoge frequentie is ook in de Nederlandse literatuur gewezen op het belang van een zo nauwkeurig mogelijke formulering van doelstellingen. Wij mogen in dit verband met name verwijzen naar het werk van De Corte, die vooral over evaluatie van doelstellingen geschreven heeft (1974), De Groot, die over het onderwerp van ‘communale’ doelstellingen heeft gepubliceerd (1968) en ten slotte De Koning die met name over ‘differentiële’ doelstellingen heeft gepubliceerd (1974). Overigens moet meer duidelijkheid ontstaan in welke mate een zo omvangrijke wijziging van het onderwijsbestel als hier wordt voorgesteld, te vangen is in een doel/middelen relatie. Dit geldt evenzeer voor de vraag in welke mate voor dit plan een deductief dan wel inductief planningsproces nodig is. In de Contourennota is nochtans een doel/middelen samenhang niet gehanteerd.

Toch is het van belang om na te gaan welke doelstellingen in de Contourennota zijn onderschreven:

- . Het onderwijs moet bijdragen tot een verdere ontwikkeling van meer gelijkwaardigheid in de samenleving (pag. 8).
- .. Het onderwijs moet een maatschappelijke voorbereiding geven in bredere zin, dat wil zeggen bijdragen tot ‘maatschappelijke weerbaarheid of sociale bewustwording’ (pag. 12 + 13). Er wordt gesuggereerd dat de begrippen ‘weerbaarheid’ en ‘bewustwording’ synoniem voor elkaar zijn. Dit is op zijn minst twijfelachtig, omdat het eerste een vermogen en het laatste een proces aanduidt. Het is niettemin van belang te zien wat in de nota eronder wordt verstaan.

Daar lezen wij dat de begrippen uit een drietal componenten bestaan:

- a. kennis en inzicht in maatschappelijke verhoudingen en de achtergrond daarvan;
- b. kennis en inzicht in maatschappelijke verschijnselen en sociale problemen;
- c. ontwikkeling van de eigen stellingname ten aanzien van het totale maatschappelijk leven (pag. 12 + 13).

... Het onderwijs moet een maatschappelijke voorbereiding geven in engere zin, dat wil zeggen bijdragen tot de beroepsvoorbereiding (pag. 20).

Deze uitspraak kan verbijzonderd worden naar een kwalitatief en een kwantitatief aspect. Een kwalitatieve beroepsvoorbereiding heeft betrekking op de eisen die vanuit de beroepspraktijk aan de beroepsbeoefenaar worden gesteld. Hierbij gaat het er om of tijdens de opleiding de 'juiste' kennis, vaardigheden en attitudes worden aangeleerd dan wel bijgebracht. Het kwantitatieve aspect van de beroepsvoorbereiding is erop gericht het aanbod van opgeleiden per beroep of beroepscategorie in evenwicht te brengen met het totale aantal arbeidsplaatsen per beroep of beroepscategorie (vraag). Het onderwijs fungeert in die zin als 'toeleveringsbedrijf'.

... Het onderwijs moet ieder de gelegenheid geven zich overeenkomstig zijn aanleg en belangstelling te ontplooien in cognitieve (pag. 12), creatieve, expressieve en sociale zin (pag. 13). Deze doelstelling legt de nadruk op onderwijs als welzijnsvoorziening (pag. 26). Overigens zij opgemerkt, dat in de nota voortdurend een spanning bestaat tussen de algemene doelstelling van gelijkheid van kansen en die van volledige kansen op ontplooiing van eigen aanleg en belangstelling op uiteenlopende gebieden. Het is de spanning die in de literatuur wel wordt aangeduid als die tussen communale en differentiële doelstellingen.

2.2 Nieuwe doelstellingen?

In de nota worden wel doelstellingen genoemd, maar deze zijn weinig of niet geoperationaliseerd naar het niveau van de middelen.

Contouren onderwijsbestel

Zoals al eerder is opgemerkt, is in de nota niet een strakke samenhang van doel-middelen gehanteerd. Het gevolg hiervan is, dat veelal impliciet is gebleven welke beleidsmaatregelen (middelen) welke doelstellingen moeten realiseren. Tevens zijn de doelstellingen ongeordend gebleven, dat wil zeggen, dat er geen uitgewerkte hiërarchie van doelstellingen is gegeven, behoudens op één punt dat aanstonds nader ter sprake komt.

Duidelijke uitspraken over de onderlinge gewichtsverhoudingen tussen doelstellingen ontbreken. Dit klemt temeer, omdat de rechtvaardiging voor de ingrijpende veranderingen in het onderwijs, die door de nota worden voorgesteld, *niet* ontleend kan worden aan de presentatie van nieuwe of de vervanging van oude doelstellingen. Wij kunnen niet zeggen, dat de Contourennota ten aanzien van de doelstellingen van het onderwijs nieuwe inzichten heeft ontwikkeld. Dezelfde doelstellingen golden immers ook al voorheen, zoals onder meer blijkt uit een analyse van opeenvolgende beleidsnota's van vorige bewindslieden.

Wanneer wij de na-oorlogse periode in beschouwing nemen, dan zijn er buiten de Contourennota nog vier nota's verschenen van bewindslieden¹, die ook het karakter van een discussienota hadden. Aan alle in de Contourennota genoemde doelstellingen is ook in deze beleidsnota's gerefereerd (zie bijlage 2). Een vergelijking van de nota's leert bovendien, dat de ontplooiing van het individu en de beroepsvoorbereiding door de tijd heen zijn gehandhaafd², zij het dat de Contourennota de indruk maakt de accentuering van de beroepsvoorbereidende functie het meest terug te nemen. Voor alle beleidsnota's geldt dat de interpretatie van doelstellingen moeilijkheden oplevert, omdat ze niet op een operationele wijze

¹ 1951 Minister Rutten: Eerste Onderwijsnota
1955 Minister Cals: Tweede Onderwijsnota
1969 Minister Veringa: Democratisering van het Onderwijs
1971 Minister van Veen: Nota over het Onderwijsbeleid

² Overigens mag het schema in bijlage 2 niet zo gelezen worden dat, wanneer een bepaalde doelstelling niet expliciet genoemd is, daaruit geconcludeerd wordt dat deze doelstelling destijds geen geldingskracht zou hebben gehad.

gedefinieerd zijn. Hierdoor bestaat er onduidelijkheid over de functie van zulke globale doelstellingen bij het formuleren van een onderwijsbeleid. Waar de Contourennota naar vernieuwing streeft, is dit wellicht eerder af te leiden uit de middelen, dat wil zeggen de voorgestelde structurele wijzigingen in het onderwijs, dan uit de doelstellingen.

In de Contourennota is maar ten dele aangegeven hoe het bestaande systeem erin is geslaagd, dan wel gefaald heeft, bestaande doelstellingen te realiseren. Overigens is dit ook lang niet voor alle doelstellingen thans even goed mogelijk. Voor de verwezenlijking van gelijkheid van kansen in het onderwijs wijst de nota terecht op de ongelijke deelneming naar sociaal milieu en geslacht. In die gevallen waar kwantificering moeilijk is, wijst de nota op klachten over het onderwijs.

Ook dan is het opvallend dat in een grote tijdsspanne deze klachten veelal dezelfde zijn gebleven. Wij behoeven in dit verband slechts te wijzen op het werk van zo vele reformpedagogen in het eerste kwart van deze eeuw (Dewey, Montessori, Petersen, Decroly e.a.). Hun klachten over het onderwijs zijn nagenoeg gelijk aan die welke in de Contourennota worden genoemd:

- Het onderwijs is nog altijd te eenzijdig gericht op 'het aanleren van vaardigheden en inzichten die voor het uitoefenen van beroepen noodzakelijk zijn, of op het inwijden van de leerlingen in afzonderlijke, betrekkelijk abstracte, kennisgebieden' (pag. 12);
- In het onderwijs ligt nog altijd te veel nadruk op cognitieve vorming, te weinig nadruk krijgen de expressieve, creatieve en sociale vorming (pag. 13);
- Het onderwijs kan nog altijd niet voldoende aansluiten bij de 'individuele verschillen in belangstelling, begaafdheid, sociale ervaring en ontwikkelingsfase' (pag. 15).

De grote duurzaamheid van de drie aangehaalde karakteristieken doet vermoeden dat òf het onderwijs inderdaad heel moeilijk aan de gestelde eisen kan voldoen, althans de vernieuwing van het onderwijs is er te weinig in geslaagd de euvelen weg te nemen, òf dat de klachten een eigen leven zijn gaan leiden, los van de

werkelijkheid. Ter vermijding van de laatste suggestie ware het wenselijk geweest, dat in de nota – waar mogelijk – met meer kracht van argumenten de juistheid van geuite klachten was aangetoond. Het is immers gewenst vernieuwing van het onderwijs mede te baseren op een – liefst grondige – evaluatie. Mogelijkheden tot verdere deevaluaties zijn ook aanwezig. In dit verband kan worden gedacht aan de door het C.I.T.O.¹ ontwikkelde toetsen. Het moet dan onder meer mogelijk zijn, van ons land een beeld te krijgen zoals Coleman voor Amerika heeft gemaakt over verschillen *binnen* scholen en *tussen* scholen. Voorts zou er naast deze z.g. 'productevaluatie' tevens aandacht gegeven moeten worden aan een 'procesevaluatie' (Solberg, 1974). De Raad merkt overigens op, dat waar in dit commentaar aangedrongen wordt op systematische evaluatie van het huidige onderwijsbestel, dit uiteraard onverlet laat de legitimiteit van onderwijsvernieuwingen op grond van politieke denkbeelden.

2.3 Gewijzigd gewicht van doelstellingen

Van het schoolwezen zoals het thans functioneert, wordt en is gezegd dat het sterk is afgestemd op de eisen die het economische produktiesysteem stelt. Het brengt in belangrijke mate kwaliteiten bij die men geacht wordt in het beroepsleven nodig te hebben; het correspondeert in zijn geleding sterk met de beroepenstratificatie; het selecteert vroegtijdig voor posities in het arbeidsbestel. De voornaamste in de Contourennota voorgestelde wijziging ten aanzien van doelstellingen ligt in het tot op zekere hoogte afzwakken van de functie die het schoolwezen heeft voor het produktiesysteem. Daarentegen is het onderwijs 'primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen' (pag. 20). Hier zien we dat de Contourennota naar vernieuwing streeft, die ook is af te leiden uit een voorgestelde structurele wijziging in het onderwijs.

¹ Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling

Het gewijzigde gewicht van doelstellingen is namelijk vertaald in een herstructurering van het onderwijs. Een middenschool waarin het definitieve tijdstip van studie- en beroepskeuze naar het 16e jaar wordt verschoven, lijkt hier geheel bij te passen. Maar de inrichting van de bovenschool in drie niveaus en naar sectoren van maatschappelijke activiteiten die ten nauwste verband houden met beroepen, maakt het mogelijk dat deze bovenschool zijn invloed gaat uitoefenen op de aard en de inrichting van de middenschool. Het is dan niet denkbeeldig, dat de scherpe selectie die voor de bovenschool in het vooruitzicht is gesteld min of meer wordt voorbereid via niveau- en vakkendifferentiatie in de middenschool. Daarmee zou het moment van studie- of beroepskeuze toch weer naar voren worden gehaald. Eenzelfde verschijnsel heeft zich voorgedaan in het mammoetsysteem. Daar is door de invoering van vakkenpakketten en het feit dat vervolgopleidingen toelatingseisen zijn gaan stellen aan de samenstelling van deze vakkenpakketten de feitelijke studie- of beroepskeuze en derhalve de oriëntatie op de beroepsvoorbereiding toch weer vroeger uitgekomen dan bedoeld was.

Wil men voorkomen dat leerlingen vroeg op hun beroepskeuze vooruitlopen, dan moet men voorkomen dat de toelating tot de gekozen bovenschool door niveau- en vakkendifferentiatie uit de middenschool wordt beïnvloed. Indien men de middenschool van het geschetste type wil realiseren, zal men er dus op moeten toezien dat de middenschool een mogelijke druk uit de bovenschool zal kunnen weerstaan. Wellicht zullen speciale maatregelen nodig zijn; in ieder geval zal het mechanisme dat de toelating regelt aan hoge eisen moeten voldoen. Belangrijk is dat de nota daartoe geen middelen presenteert. De noodzaak hiertoe zal naar verwachting groter worden naarmate meer leerlingen langer schoolgaan en hogere vormen van onderwijs zullen gaan volgen.

2.4 Gedaanteverwisseling binnen het Contourenbestel

In de voorafgaande paragraaf hebben wij gezien hoe de

Contouren onderwijsbestel

Contourennota het onderwijs primair een welzijnsvoorziening noemt, gericht op persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke voorbereiding in brede zin. Thans willen wij bezien of deze wijziging in het gewicht van doelstellingen voor het gehele onderwijsstelsel, zoals dat in de nota is gekenschetst, staande is gehouden.

Nadat de Contourennota zich over de primaire doelstelling heeft uitgesproken, volgt onmiddellijk daarop de relativering: 'Toch mag deze primaire en overheersende doelstelling van het onderwijs niet leiden tot een laissez-faire beleid met betrekking tot het vraagstuk van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt' (pag. 20).

Het is vanzelfsprekend dat ook in de Contourennota de nadruk meer op de beroepsvoorbereiding komt te liggen naar gelang ze zich meer met het onderwijs aan hogere leeftijdsgroepen gaat bezighouden.

Wij zien dan ook in de Contourennota een gedaanteverwisseling optreden vanaf de bovenschool. Dat wil zeggen dat het gewicht van doelstellingen zo verschuift, dat de maatschappelijke voorbereiding in enge zin een zwaarder gewicht krijgt.

De bovenschool is ingericht naar sectoren die verband houden met te vervullen beroepsactiviteiten. Er komt een sterker accent te liggen op selectie dan in het funderend onderwijs. De Raad acht deze gedaanteverwisseling zeker niet verwerpelijk, maar hij wil er op wijzen dat bij een te grote dualiteit er aansluitingsproblemen kunnen ontstaan tussen middenschool en bovenschool.

3 Vernieuwing van het onderwijs

3.1 Systeemovergang

28 | 29

Een onderwijssysteem kan op twee wijzen worden opgevat: er is het verticale – ook wel categoriale systeem – en er is het horizontale of geïntegreerde systeem. De wijze waarop het onderwijs is opgebouwd, bepaalt de indeling van een bepaald systeem naar horizontaal en verticaal. De opbouw van bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs in autonome schooltypen past in een verticaal systeem; de opbouw in geïntegreerde schooltypen (bijvoorbeeld middenscholen) geeft een horizontaal systeem.

Het bestaande onderwijsstelsel in ons land is te karakteriseren als een *gematigd verticaal systeem*. Het is gematigd door de aanwezigheid van een brugklas en scholengemeenschappen. Zowel de brugklas als scholengemeenschap zijn geïntroduceerd in de Mammoetwet, zodat gesteld kan worden dat met die wet een ontwikkeling is ingezet van een verticaal naar een horizontaal onderwijssysteem. In de Contourennota is deze ontwikkeling doorgezet naar een feitelijke systeemovergang. Internationale ontwikkelingen vertonen eenzelfde beeld; vele landen, waaronder verschillende E.E.G.-landen (Engeland, Duitsland, Frankrijk), oriënteren zich op een meer horizontaal onderwijssysteem.

3.2 Internationale systeemvergelijking

Het is de vraag waarom in de Contourennota niet meer aandacht is besteed aan buitenlandse ervaringen. De discussie over de nota zou hierdoor zeker verdiept zijn geworden. Het 'verzuim', dat wij hier signaleren, heeft stellig te maken met het feit dat er weinig evaluaties zijn gemaakt van totale nationale onderwijssystemen. Dergelijke onderzoeken zijn bijzonder moeilijk uitvoerbaar gezien hun ongekend grote aantal variabelen dat niet of moeilijk controleerbaar is.

Een systeemvergelijking waarbij ook de historische, economische en sociaal-culturele achtergronden van verschillende onderwijssystemen in rekening worden gebracht, lijkt vooralsnog een onmogelijke opgave. Men moet voorzichtig zijn met het

Contouren onderwijsbestel

bedrijven van vergelijkende onderwijskunde zonder recht te doen aan de maatschappelijke en culturele erfenissen van een land die het 'eigene' van een onderwijssysteem mede bepalen. Het onderwijs is één van de subsystemen in een samenleving; het functioneert derhalve niet in een vacuüm (zie hoofdstuk 4 en 5).

Ongetwijfeld is de 'International Study of Achievement in Mathematics' onder leiding van Husén de bekendste poging, waarbij de prestaties in wiskunde van leerlingen in 12 landen, waaronder Nederland zijn geëvalueerd (1967).

Onder deze landen bevinden zich landen met een uitgesproken horizontaal onderwijssysteem (Japan, Amerika), alsook landen met een verticaal systeem (België, Duitsland).

Uit dit onderzoek is gebleken dat de retentiviteit, dat wil zeggen het percentage personen uit een leeftijdsgroep dat nog onderwijs in wiskunde volgt, in horizontale systemen aanmerkelijk hoger ligt. Zo doet zich de situatie voor dat in 1964, het jaar waarin de gegevens verzameld zijn, van de leeftijdsgroep van 17- en 18-jarigen in Amerika nog ongeveer 18% wiskunde volgt, terwijl dit percentage voor Nederland bijvoorbeeld 5% is. Indien nu de gemiddelde testcores worden vergeleken, dan blijkt het systeem, of het nu horizontaal of verticaal is, er niet toe te doen. Het merkwaardige verschijnsel doet zich voor, dat spreiding van testresultaten voor de totale steekproef wel aanmerkelijk groter is, dan bij een vergelijking waarbij voor elk land een gelijk percentage van een leeftijdsgroep (dus 5%) is aangehouden. Bij de eerste vergelijking scoort bijvoorbeeld Amerika ten opzichte van Nederland tamelijk laag. Bij de tweede vergelijking scoren beide landen ongeveer even hoog, maar Nederland iets hoger. Husén trekt hieruit de conclusie dat in horizontale systemen 'when comparable proportions of the age groups are compared the elite pupils tend to perform as well as those in selective systems' (Husén, 1973). Wiegiersma en Groen geven als conclusie in hun Nederlandse aandeel van de internationale studie, dat 'allerminst geldt dat de landen die het meest selectief zijn ook het hoogste prestatiepeil bereiken' (1968). Opvattingen als hierboven zijn evenwel door anderen fel bestreden. Men leze er de zogenaamde

'Black Papers' op na, waarin een aantal Engelse deskundigen proberen aan te tonen dat het 'comprehensive system is lowering the standards' (Cox en Dyson, 1969 en 1970). Ook hier dient gewezen te worden op mogelijkheden van evaluatie met behulp van C.I.T.O.-toetsen, voor zover de door het C.I.T.O. ontwikkelde tests over de tijd vergelijkbaar zijn gemaakt. In dat geval lenen zij er zich voor niveaoverschuivingen in ons onderwijs te traceren.

Na de studie over het wiskunde-onderwijs is in een groter aantal landen onderzoek betreffende zes andere onderwijsvakken gevolgd: natuurwetenschappen, leesbegrip, literatuur, maatschappijleer en Frans en Engels (Walker I.E.A.: 'Six Subjects Survey, 1976'). Nederland participeerde in het onderzoek in vijf vakken (niet in literatuur). De onderzoeken zijn belangrijk, omdat hier gegevens beschikbaar komen over de relatieve invloed van school en gezin op onderwijsresultaten, verzameld over een brede verscheidenheid van onderwerpen en in een veelheid van landen, waaronder ook ontwikkelingslanden en een socialistisch land (Hongarije). De hoofduitkomst van deze recente onderzoeken is wel dat ten aanzien van *cognitieve* vorming in veel gevallen het onderwijs niet toereikend is om de voorsprong of achterstand, die het kind door zijn primair milieu heeft, adequaat te compenseren. Dit blijkt vooral duidelijk, wanneer de resultaten worden gezien van groepen met een brede spreiding (d.w.z. op leerplichtige leeftijd) verenigd in een relatief homogeen schoolsysteem. In geselecteerde groepen, met name bij leerlingen in het laatste pre-universitaire jaar, is de bijdrage van het primair milieu tot de variantie duidelijk geringer, waarschijnlijk als gevolg van een statistische vertekening. Er moet op gewezen worden dat bij het onderwijs in de vreemde talen de invloed van de school op de variantie groter was dan die van het gezin. Over de verklaringen hiervan kan men twisten. Ten aanzien van de vorming van *attitudes* blijkt de invloed van het gezin, met name bij het onderwijs in maatschappijleer, zwakker dan die van de school. Hiermee lijkt een belangrijk gezichtspunt gegeven: de wens in de Contourennota, om de school een belangrijke taak te geven ten aanzien van de maatschappelijke bewustwording en weerbaarheid,

Contouren onderwijsbestel

behoeft niet af te stuiten op de harde feiten van menselijke mogelijkheden en onmogelijkheden.

In de derde plaats is het rapport belangrijk, omdat er opnieuw uit blijkt, dat Nederland ten aanzien van de bestudeerde problemen in het internationaal kader geen uitzonderingspositie inneemt. Ook in ons land geldt in het algemeen, dat de invloed van het gezin sterker is dan die van de school, wanneer het gaat om de verklaring van prestatieverschillen.

In de Contourennota hadden buitenlandse ervaringen met middenschole uitvoeriger aan de orde kunnen komen. De Raad wil zich ten aanzien van dit onderwerp terughoudend opstellen, omdat verwacht mag worden dat anderen hier uitvoerig op in zullen gaan. Toch wil de Raad nader ingaan op één enkel aspect van de middenschool, dat voor de ontwikkeling van de toekomstige samenleving van betekenis kan zijn. Het betreft een mogelijke en niet in de Contourennota bepleitte accentuering van de normen van een prestatie maatschappij. Het is nu eenmaal zo dat leerlingen die een middenschool bezoeken qua kennis en kunnen zeer uiteenlopen. In een middenschool ontkomt men niet aan differentiatie naar prestatie. Van diverse zijden is gewezen op een verscherping van de selectie op grond van individuele prestatiedifferentiëring (Gesamtschuleconferentie, 1973¹, Liegle en Süssmuth, 1972).

Hurrelmann (1973) noemt 'de tot nu toe verkregen resultaten van het empirisch onderzoek bijzonder ontvondend'.

Uit onderzoek naar ervaringen met de Gesamtschule blijkt, dat 'knappen' in een systeem van prestatiedifferentiatie zich verder van de 'zwakken' distantiëren en dat de motivatie van de zwakkere leerlingen sterker vermindert dan in traditionele heterogene klassen het geval is. Bovendien geldt ook hier dat 'zwakke' leerlingen vrij snel gestigmatiseerd worden als dom of lui. Het gevolg kan zijn dat zwakke leerlingen dit negatieve beeld overnemen en er zich naar gedragen. Nash (1971) constateert, 'that the child whose

¹ Zie met name de bijdragen van Rolff, Hurrelmann en Schmidt.

achievements are poor will intuitively feel from this form of grouping that he is backward. And from this it may be that a self-fulfilling prophecy will begin to operate. Children who know they are thought poor at school will be poor at school' (pagina 668).

De internationale onderzoeken over de beste manier van differentiëring zijn echter niet gelijklopend. Wel is men het er in het algemeen over eens dat de differentiatie naar prestatie juist ten goede komt aan begaafden.

De Raad wil het voorzichtige standpunt huldigen dat het systeem van 'interne differentiatie' zoals de Contourennota voorstaat, geen garantie biedt dat dit systeem de 'kansarme groepen' meer bevoordeelt dan de systemen met 'streaming'¹ of 'setting'² die ook in de Contourennota worden besproken. Experimenten kunnen dit wellicht nog uitwijzen. Van belang blijft echter dat het systeem van interne differentiatie een versterking van het prestatiebeginsel teweeg lijkt te brengen. Het is dan van belang er op te wijzen dat de indeling naar homogene prestatiegroepen juist voor die vakken gebeurt, waarmee men binnen de huidige maatschappelijke verhoudingen doorgaans het verst komt, namelijk de cognitieve vakken. Het lijkt niet uitgesloten dat het systeem van interne differentiatie een versterkend effect zal hebben op de selectie naar cognitieve prestaties. Bij een middenschool is hiermee uitdrukkelijk rekening te houden.

3.3 Problemen van vernieuwingen in het algemeen

Het optimisme dat uit de nota spreekt om onderwijsvernieuwing te introduceren moet enigszins gematigd worden, wanneer tevens erkend wordt dat de medewerking van 'de betrokkenen zelf' dringend vereist is. Niet dat de Raad op voorhand twijfelt aan de medewerking

¹ Streaming: groepering van leerlingen die alle vakken op bepaald prestatieniveau volgen.

² Setting: groepering van leerlingen per afzonderlijk vak, afhankelijk van hun prestatieniveau.

Contouren onderwijsbestel

van de betrokkenen, – al zijn ook weerstanden niet te vermijden –, maar het gaat erom dat zich hier een zwakke, onzekere schakel bevindt in het innovatieproces. De vraag is of de bewindslieden niet een te sterk vertrouwen hebben in een door de overheid ontworpen en geleid vernieuwingsbeleid, waar zij afhankelijk zijn van de creativiteit, flexibiliteit en bereidheid van de leerkrachten en ook van de mogelijkheden van de leerlingen. De Raad wil met name op een viertal problemen van onderwijsvernieuwing wijzen.

In de eerste plaats is het duidelijk dat de mate waarin in een school vernieuwing plaats heeft voor een belangrijk deel door de leraren en leerlingen zelf wordt bepaald. Naarmate de autonomie van de school groter wordt, hetgeen de Contourennota bepleit, neemt de mogelijkheid van de hervormer om scholen tot (ongewilde) vernieuwingen te brengen verder af. Veel vernieuwing die niet door scholen zelf wordt geïnitieerd, maar van buitenaf wordt opgelegd, krijgt daar weinig kans zich te vestigen, omdat de vernieuwing voor de leerkracht niet overtuigend is. Ook blijkt nogal eens dat leerkrachten zo zeer door 'het oude' geconditioneerd zijn, dat het zich ondanks de ingevoerde vernieuwing blijft voortzetten. Een fraai voorbeeld hiervan is gegeven in Barker Lunn's studie (1970) over 'streaming' in Engelse lagere scholen: in die scholen waar streaming werd afgeschaft, bleek dat de onderwijzers die hieraan hechtten in feite er geen afstand van deden. Vooral na enige tijd bleek het effect van de vernieuwende ingreep vrijwel geheel weggeëbd te zijn.

In de tweede plaats ziet de Raad als probleem van vernieuwing van het onderwijs de mogelijke spanning tussen ideaal en realiteit. Men mag zonder enige twijfel aannemen dat alle vernieuwingspogingen bedoeld zijn uiteindelijk ten goede te komen aan de vorming van de leerlingen. Daarover koestert de onderwijsvernieuwer allerlei idealen, maar deze mogen de realiteit niet missen. Deze realiteit betreft de mogelijkheden van de leerlingen zelf. De Contourennota besteedt nauwelijks aandacht aan het uiterst controversiële onderwerp over aangeboren capaciteiten ofwel aanleg. Niet iedereen kan evenveel leren en een ieder heeft zijn 'plafond'. Een

schier tijdloze controversie betreft het probleem van de begaafdheidsverdeling binnen een populatie en de vraag in hoeverre deze verdeling door erfelijke factoren moet worden verklaard. De Raad verzet zich tegen de opvatting als zou het hier om een academische vraag gaan. De Raad acht deze opvatting onjuist, omdat het antwoord op de vraag bepalend is voor wat de onderwijsvernieuwer c.q. de regering zich kan veroorloven te beloven voor de toekomst. In dit verband kan de Contourennota bijvoorbeeld niet voorbijgaan aan de denkbeelden van onder meer Bereiter (1969) dat door verbetering van het onderwijsniveau voor allen geen gelijkmatiger spreiding van kennis kan worden bewerkstelligd, maar dat de verschillen tussen mensen er juist meer door aan het licht komen en dus eerder worden versterkt. Het is in dat geval dan de vraag of onderwijs als welzijnsvoorziening de maatschappelijke waardering van deze kennisverschillen zal kunnen relativeren.

In de derde plaats blijkt, dat hervormers maar weinig controle hebben op die aspecten van het schoolleven die kinderen het meest beïnvloeden, namelijk de wijze waarop leerkrachten en kinderen met elkaar omgaan. Jaspars wijst op de mogelijkheid dat een intelligent kind voor zichzelf een betere omgeving weet op te roepen dan minder begaafde kinderen. Deze betere omgeving werkt dan bovendien weer bevorderend voor de ontplooiing van in aanleg gegeven talenten. Jaspers wijst op onderzoek dat heeft aangetoond, dat 'het gedrag van interacterende personen in hoge mate kan worden opgevat als een functie van het direct er aan voorafgaande gedrag van een ander'. Hij concludeert, dat kinderen die genotypisch in intelligentie verschillen 'daardoor ook verschillend gedrag oproepen bij anderen in hun omgeving en vervolgens zelf weer door deze veranderingen in hun sociale omgeving beïnvloed worden' (1975, pagina 39). Voor degenen die grotere gelijkheid zouden willen bewerkstelligen, aldus Jaspers, zou dan ook de hamvraag moeten zijn in hoeverre het mogelijk is de associatie tussen erfelijkheid en reactieve sociale omgeving te doorbreken. Hiermee hangt samen één van de belangrijkste kenmerken van de school, dat het een 'pedagogisch veld' creëert. De school is niet zomaar een optelsom van leerlingen en leerkrachten,

Contouren onderwijsbestel

die ieder hun eigen inbreng hebben. Het is bovenal een totaliteit, waarbij alle leden elkaar beïnvloeden, aantrekken of afstoten. Zij bevinden zich in een potentieel veld van sociale interacties, waarin gevoelsverhoudingen van zowel sympathie als antipathie zich voordoen. De plaats van een leerling in de psycho-sociale structuur bepaalt in belangrijke mate de wijze waarop hij aan het leerproces deelneemt (De Corte e.a., 1974). Leerlingen worden wellicht nog meer gevormd door hun plaats in dit 'pedagogisch veld' dan door de leerstof die hun geboden wordt.

Meer in het algemeen ten slotte wil de Raad er op wijzen, dat bij een verdere uitwerking van de Contourennota meer aandacht moet worden besteed aan de implementatie van de gedane voorstellen. Op pagina 54 wordt nog eens onderstreept dat de centrale overheid verantwoordelijk is voor het geheel van het onderwijs, maar dat het onderwijsveld een eigen verantwoordelijkheid heeft inzake de inrichting, doeleinden en inhoud van het onderwijs. De indruk lijkt gewettigd dat de bestaande terughoudendheid van de centrale overheid er toe heeft bijgedragen, dat de Contourennota een consensus veronderstelt tussen het onderwijsveld en de centrale overheid over de wenselijkheid van de voorstellen, zoals in de nota aangegeven. Echter in feite moet men a priori rekening houden, vooral in een pluriforme samenleving als de Nederlandse, met de mogelijkheid van weerstanden tegen bepaalde (ingrijpende) veranderingen en met het geven van een eigen interpretatie aan de door de centrale overheid gegeven richtlijnen. Weerstanden kunnen zowel komen van de zijde der onderwijsgeevenden, die nieuwe taken op zich moeten nemen, als van de zijde van het bevoegd gezag en de leerlingen. Zolang de 'autonomie' van het veld resulteert in een diversiteit van feitelijke verschijningsvormen van de algemene voorstellen uit de Contourennota die liggen binnen de grenzen van het aangegeven beleid, doen zich in dit opzicht geen problemen voor. Als echter fundamentele meningsverschillen dreigen, die niet passen binnen de globale voorstellen van de nota, dan is het plan uiterst kwetsbaar, omdat het als één geheel is gepresenteerd. Dit betekent dat één enkele wijziging op een onderdeel ver strekkende

consequenties kan hebben voor het totale plan. Het is wenselijk, dat bij een verdere uitwerking van de Contourennota op de oplossing van eventuele conflicten nader wordt ingegaan.

3.4 De structurele vernieuwing van het onderwijs

Een opvallend kenmerk van de nota is dat de nadruk ligt op structurele vernieuwing van het onderwijs, veel meer dan op de inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs. De bewindslieden vertrouwen sterk op structurele veranderingen om gestelde doeleinden te verwezenlijken. Men kan begrip hebben voor het feit dat de Contourennota, behalve het aanreiken van discussiestof voor een nadere bepaling van meningen en opvattingen, ook een bepaalde gedragslijn uitzet. Deze ligt, zoals gezegd, sterk in het vlak van de structurering: integratie kleuter- en basisschool, middenschool, bovenschool, hoger onderwijs. Het is van belang om bij verdere studie en evaluatie van de denkbeelden van de Contourennota de zelfstandige betekenis van de structurele veranderingen uitdrukkelijk te betrekken. Daarbij zou in het bijzonder gelet moeten worden op de vraag of de inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs die de nota voorstaat, maar slechts summier aanduidt, noodzakelijk in alle opzichten de structurering van het contourenplan behoeft en er zich mee verdraagt. Het is niet uitgesloten dat de inhoudelijke ontwikkelingen zich beter met een andere vormgeving verdragen. In dit verband houdt de Contourennota de mogelijkheid open van een drie- of vierjarige middenschool en de censuur tussen basisschool en middenschool. Het is dan wel gewenst met deze afwijkende mogelijkheden uitdrukkelijk te experimenteren. Dit temeer omdat de scheidslijn die de nota legt tussen basis- en middenschool afwijkt van hetgeen in andere landen gebruikelijk is: in Engeland, Frankrijk en Italië ligt de scheidslijn op 11 jaren, in Duitsland op 10, terwijl de Zweedse en de Joegoslavische situatie geheel afwijken (één school van 6 of 7 tot 14 of 15 jaren).

Het is uiteraard ook mogelijk de discussie over de vernieuwing van het onderwijs in ons land aan te pakken vanuit de inhoudelijke

Contouren onderwijsbestel

vernieuwing. De Contourennota laat wat dat betreft zeker nog de nodige ruimte onbenut. Een dergelijke aanpak zou echter in sterkere mate als politiek delicaat worden gezien dan de structurele benadering van de Contourennota. Het is in ieder geval zo, dat er voor de overheid feitelijk grenzen bestaan aan het vernieuwingsstreven, welke grenzen van invloed zijn op de stof zoals deze door haar ter discussie wordt aangeboden.

3.5 Inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs

Wij hebben in het voorafgaande al opgemerkt dat de Contourennota het belang van inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs onderkent, ook is het zo dat de nota zich op diverse plaatsen uitsprekt over de inhoud van het onderwijs. In dit verband mag gewezen worden op de voorgestane verruiming van mogelijkheden tot ontwikkeling van uiteenlopende talenten en kwaliteiten, vermaatschappelijking van de leerstof, aandacht voor onderscheiden cultuurpatronen, maatschappelijke weerbaarheid, doorbreking van de traditionele rolverdeling tussen jongens en meisjes. Ook besteedt de Contourennota aandacht aan de verandering van onderwijsmethoden zoals doorbreking van het leerstofjaarklassensysteem, interne differentiatie, en participierend leren. De voorstellen zijn veelal nog slechts schetsmatig uitgewerkt; de concrete betekenis van de maatregelen zal experimenterend moeten worden vastgesteld. Toch is de Raad van mening dat meer maatregelen en onderwerpen in de nota ter discussie hadden kunnen worden gesteld, zonder dat daarbij traditionele terughoudendheid geweld zou zijn aangedaan. De inhoud van het onderwijs is in belangrijke mate bepalend voor de wijze waarop de school betrokken is op de maatschappij. Daarom is meer informatie gewenst. Met name denkt de Raad aan onderwerpen betreffende de keuze, de ordening en overlading van leerstof.

Ten aanzien van de keuze van leerstof is het vanzelfsprekend dat in de toekomstige samenleving het belang van de zogenaamde vier traditionele instrumentele vaardigheden (lezen, taal, schrijven,

rekenen) zich niet zal wijzigen¹. Wel is het mogelijk – en deels is het ook al realiteit – dat zich nieuwe instrumentele vaardigheden ontwikkelen. Wijzigingen in maatschappelijke verhoudingen kunnen daartoe aanleiding geven. Zo heeft in het verleden de ontwikkeling van het internationale verkeer de beheersing van ten minste één vreemde taal, in het bijzonder de Engelse taal, tot instrumentele vaardigheid doen worden. De Raad vraagt zich af of een intensivering van een vrijetijdscultuur en de voortschrijdende technologische ontwikkeling ook niet aanleiding geven tot meer instrumentele vorming in het onderwijs ten aanzien van deze gebieden. Te verwachten is dat de besteding van vrije tijd en de omvang met technologische vondsten nog verder in belang zullen toenemen. In het project de 'Algemene Toekomstverkenning' van de Raad wordt bij een 3% produktiviteitsstijging tot 2000 rekening gehouden met een werkweek in 2000 van 38¾ uur, en een toename van het aantal vakantie- en verlofdagen naar 35 per jaar². De Contourennota verwacht voor de toekomst een toenemende behoefte aan participatie van individuele burgers. Het lijkt dan wel nodig de scholieren toe te rusten voor participatie. Speciale vaardigheden kunnen hierbij een vereiste zijn, zoals bijvoorbeeld de vaardigheden van het vergaderen.

Ten slotte lijkt het van belang dat in het onderwijs op systematischer en intensiever wijze aandacht zal worden gegeven aan het zogenaamde 'leren leren'. Daarmee doelt de Raad niet alleen op de thans bestaande studielessen, want die zijn veelal op het schoolse leren gericht. Wat de Raad voor ogen staat is een grondige voorbereiding in het onderwijs op methoden voor kennisvergarig, informatieverwerking in die fasen van het leven, dat men niet meer schoolgaat. In het onderwijs kan de leerling de autodidactie voor het latere leven aangeleerd worden (zie ook hoofdstuk 7 van dit commentaar).

¹ Tot de instrumentele vaardigheden moeten die vaardigheden worden gerekend waarvan enige mate van beheersing voor het goed functioneren van een individu in de samenleving als essentieel wordt gezien.

² Ontleend aan een nota voor de W.R.R. van Dr. G. R. Mustert in het kader van de Algemene Toekomstverkenning.

Contouren onderwijsbestel

Met betrekking tot de ordening van de leerstof laat de Contourennota de lezer in onzekerheid. In eenzelfde passage duidt de Contourennota aan dat de leerling afzonderlijke *leerstofgebieden* in eigen tempo en op uiteenlopende niveaus kan doorlopen, kan deelnemen aan niveaugroepen per *leerstofonderdeel*, verschillende *vakken* kiezen (pagina 16). Weer later spreekt de nota van niveaugroepen per *vakgebied* en toetsing per vak of *groep van vakken* (pagina 25). Nadat de lezer in dit doolhof is verdwaald, meldt de Contourennota bij de behandeling van de middenschool, 'waarschijnlijk is een heel nieuw stelsel van leergebieden nodig' (pagina 54). Het is wenselijk dat van de eventueel beoogde ordening van leerstof een duidelijker beeld wordt gegeven. Deze kan op diverse wijzen geschieden: een eerste wijze is wetenschapsgetrouw (geschiedenis, natuurkunde); ook kan het geschieden aan de hand van psychische functies van de mens (taal, expressie); en tenslotte kan leerstof geordend worden met een gerichtheid op maatschappelijke activiteiten. Dit kan dan weer gebeuren vanuit samenhangende gehelen (verkeersvorming, consumentvorming) en vanuit maatschappelijke problemen (milieuvervuiling, criminaliteit). Het pleidooi in de Contourennota voor weerbaarheid, sociale bewustwording en mondigheid suggereert ordening van de leerstof naar maatschappelijke activiteiten of problemen. Op pagina 13 geeft de nota aan dat sociale bewustwording gediend is met 'veel en grondige kennis op velerlei terrein'. Toch zou het interessant zijn te vernemen welke inhoud het onderwijs moet hebben, dat wil zeggen welke leerstof nodig is, om weerbaarheid te ontwikkelen. De Contourennota moet zich hier ook duidelijker uitspreken, omdat de nota wellicht op de huidige grenzen van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs balanceert. Een apart onderwerp vormt de overlading van de leerstof. Zowel de vermeerdering van kennis als een groeiende maatschappelijke betrokkenheid van het onderwijs kunnen leiden tot een gestage uitbreiding van de leerprogramma's op de scholen. In het verleden heeft dit al eens aanleiding gegeven tot de instelling van de 'Overladingscommissie' (rapportage in 1957). Een probleem dat zich daarbij extra aandient is dat het uitgebreider leerprogramma in sommige gevallen in minder schooltijd moet worden behandeld. Nog

niet zo lang geleden is het aantal verplichte uren van de basisschool van 1066 teruggebracht naar 1000; voor het voortgezet onderwijs is in korte tijd het aantal wekelijkse lessen van 34 naar 30 gegaan. De consequenties zijn aanzienlijk: voor de gehele cursus van bijvoorbeeld scholen voor V.W.O. zijn 960 lessen minder beschikbaar, het h.a.v.o. heeft 800 lessen minder en het m.a.v.o. 640. Daar staat tegenover dat cursussen zijn verlengd. Dit geldt voor het atheneum dat er één cursusjaar bij heeft gekregen (H.B.S. was 5 jaar) en voor het lager beroepsonderwijs dat in enkele gevallen er zelfs twee jaar bij kreeg. De Raad wil met klem de vraag onder de aandacht brengen hoeveel leerstof in het schoolonderwijs zinvol overdraagbaar is, rekening houdend met de beschikbare tijd voor een cursus. Bovendien zal de hierboven reeds besproken verwachting van een verdere uitbreiding van de vrije tijd in de toekomst mogelijk ook consequenties voor de leerprogramma's hebben. Een afwenteling van eventuele knelpunten op een verlenging van de leerplicht of van de cursus blijft niet altijd mogelijk. Het is wenselijk dat meer aandacht besteed wordt aan het vraagstuk wat een mens leert en wat hem geleerd moet worden. In elke samenleving is een minimum aan kennis, inzicht en vaardigheden nodig. De overdracht daarvan geschiedt *deels* door scholing, *deels* op andere wijze, bijvoorbeeld middels ervaring. De Raad komt in het laatste hoofdstuk van dit rapport hier nader over te spreken.

3.6 Institutionaliserings en maatschappelijke pluriformiteit

De Contourennota besteedt nauwelijks aandacht aan de problemen die samenhangen met de bestaande verscheidenheid in aanbod van scholen enerzijds en de ontwikkeling van de maatschappelijke pluriformiteit anderzijds. Het is in zijn algemeenheid een fundamenteel en bekend vraagstuk, dat zich vooral manifesteert in zich dynamisch ontwikkelende samenlevingen. Het gaat immers om het probleem van de institutionalisering – het *duurzame* karakter van de maatschappelijke verhoudingen – ten opzichte van de zich wijzigende opvattingen van de mensen en de daaraan soms inherente veranderingen van pluriformiteit in het sociale leven. Op

Contouren onderwijsbestel

het gebied van het onderwijs is aan de vormgeving van het bestel – zoals bekend – een jarenlange schoolstrijd voorafgegaan. Het spreekt dus vanzelf dat de verworvenheid waarmee deze schoolstrijd is afgesloten, namelijk de vrijheid van onderwijs, zoals deze in de Grondwet is vastgelegd als een kostbaar goed wordt bewaakt. Dit neemt echter niet weg dat maatschappelijke ontwikkelingen die voor het onderwijs van betekenis zijn, bij een discussie van een materie zoals in de Contourennota aan de orde gesteld, betrokken moeten worden. Het onderkennen van deze ontwikkelingen betekent naar de opvatting van de Raad niet dat de vrijheid van onderwijs wordt aangetast. Het zou zelfs zo kunnen zijn, dat de betekenis van deze vrijheid duidelijker tot uitdrukking komt nu er in onze samenleving een tweetal fundamentele tendenties opgemerkt kunnen worden aangaande de oriëntatie van mensen op waarden en normen. Er is in ons land een tendens tot een zekere neutralisering van het verzuilde bestel. Dit pleegt wel samen te gaan met een zekere vervlakking, die als 'vertrouwen' wordt aangeduid. Een andere tendens bestaat evenwel uit een versterking van de oriëntatie op godsdienstig-levensbeschouwelijke en maatschappelijk-politieke waarden en normen op uiteenlopende gebieden. De Raad zou er op willen wijzen dat deze processen van grote betekenis kunnen zijn voor de toekomst. De vormgeving van de samenleving in sociaal en cultureel opzicht wordt er in hoge mate door bepaald. Het is een goede zaak dat een bestel zo is ingericht, dat tendenties die beoogd worden ook tot ontwikkeling kunnen komen, terwijl niet bedoelde ontwikkelingen voorkomen kunnen worden. Bij de inrichting van een bestel zijn echter lang niet alle ontwikkelingen te voorzien. Er zal dan ook altijd sprake zijn van enige spanning tussen institutionalisering en maatschappelijke ontwikkeling.

In Nederland kan men binnen het onderwijs uiteenlopende institutionele typen onderscheiden: openbaar onderwijs, openbaar en bijzonder onderwijs op grond van bepaalde pedagogisch-didactische overwegingen, verzuild confessioneel onderwijs, bijzonder neutraal onderwijs, samenwerkings scholen (de meest voorkomende vorm is die van combinaties binnen het verzuilde

confessionele onderwijs). De laatste jaren is daarnaast aan de orde een samenwerkingschool waarbinnen bijzonder en openbaar onderwijs samengaan. Een vraag die zich daarbij voordoet is of daarvoor nieuwe wettelijke regelingen nodig of gewenst zijn. In de Memorie van Toelichting bij de 'Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake onderwijs' (zitting 1975-1976, nr. 13 874), is gesteld dat onder de bestaande juridische constructies samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs reeds mogelijk is. Het betreft dan in de publiekrechtelijke sfeer vertegenwoordiging van het bijzonder onderwijs in een door de gemeenteraad ingevolge artikel 61 gemeentewet ingestelde commissie voor het beheer van een school; in de privaatrechtelijke sfeer vertegenwoordiging van het gemeentebestuur in het stichtings- of verenigingsbestuur. Er is volgens de indieners van het wetsontwerp dan ook geen aanleiding om met een nieuwe rechtsfiguur in het grondwetsartikel rekening te houden. Het Nederlandse stelsel maakt het in beginsel mogelijk de maatschappelijke pluriformiteit binnen het onderwijs in daarvoor geschikte institutionele kaders op te vangen.

Wij merkten al op dat in een tijd waarin waarden en normen betrekkelijk weinig aan verandering onderhevig zijn ook de maatschappelijke pluriformiteit door stabiliteit wordt gekenmerkt. Er doen zich dan weinig problemen voor aangaande onderlinge afstemming van vraag en aanbod van scholen van uiteenlopende typen. Wanneer nu echter de godsdienstig-levensbeschouwelijke en de maatschappelijke oriëntaties van de mensen wel aan veranderingen onderhevig zijn, zal de diversiteit van het aanbod niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming zijn met de zich wijzigende voorkeuren der burgers. De verdeling van de vraag kan dan anders uitvallen dan de verdeling van het bestaande aanbod (V.O.O., 1975)¹.

¹ Zie ook: De Nederlandse kiezer '73, Alphen aan den Rijn, 1973. Hierin werd vastgesteld dat 21% van de Nederlandse kiezers 'afzonderlijke' scholen voorstaat, 36% scholen in 'algemeen christelijk verband' en 39% wenst scholen 'los van godsdienst'.

Contouren onderwijsbestel

Er treden verschuivingen op in de aantallen van de verschillende schooltypen. Zo blijken er in toenemende mate zogenaamde samenwerkingsscholen te ontstaan. Per 31 juli 1973 waren in Nederland 217 samenwerkingsscholen aanwezig, en 117 samenwerkingsscholen in onderzoek of in oprichting (Henkes, 1974). Het betreft veelal samenwerkingsscholen binnen het bijzonder onderwijs; zij worden soms bewust gewild, en soms uit nood geboren. Slechts 67 van de genoemde 217 scholen betreffen een samenwerking tussen het bijzonder en het openbaar onderwijs (Henkes, 1974, pagina 114). Hoewel het aantal samenwerkingsscholen in absolute termen niet gering is, is het goed te bedenken dat het procentueel om zeer kleine aantallen gaat. Het blijkt voorts dat de ouders van kinderen op sommige confessionele scholen meer dan voorheen tot de buitenkerkelijken behoren. Misschien letten de ouders minder op de 'kleur' van de school en meer op de kwaliteit van het onderwijs. Mogelijkerwijs is er ook een tendens, dat deze scholen in de hier bedoelde zin niet zó bijzonder zijn dat dit als remmend wordt ervaren, dan wel dat het bijzonder karakter van deze scholen juist als aantrekkelijk wordt ervaren.

Gesystematiseerde gegevens daarover ontbreken:

Het ontstaan van zogenaamde Open Katholieke Scholen poogt aan de tendens – het plaatsen van kinderen van wie de ouders een andere levensbeschouwing huldigen – tegemoet te komen. Deze scholen beogen met behoud van hun identiteit een positieve rol te spelen ten behoeve van de levensbeschouwelijke vorming van anderen in hun eigen levensbeschouwing.

In het bestaande onderwijsstelsel staan verschillende wegen open om, binnen het bijzonder onderwijs, het bestaande scholenaanbod in overeenstemming te brengen met de voorkeuren van ouders die voor hun kinderen niet de openbare school kiezen:

a. wanneer hun aantal dat toelaat kunnen ouders een nieuwe school beginnen: Hiervoor is nodig het gemotiveerd houden van medestanders tijdens een soms langdurige procedure; de eventuele nieuwe school moet in velerlei opzichten met de bestaande scholen concurreren (afstand, kwaliteit en voorlopige behuizing voor de nieuwe school). Dit woog wellicht minder zwaar in een tijd dat het

stichten van nieuwe scholen gedragen werd door emancipatorische bewegingen met de organisatorische uitrusting van dien. Gezien de hedendaagse ontwikkelingen aangaande levensbeschouwelijke en maatschappelijke oriëntaties zijn er 'nieuwe mechanismen' ontstaan om vraag en aanbod aan elkaar aan te passen.

b. bevorderen dat een bestaande school zich aanpast aan de behoeften van de ouders. Dat kan waar de groep van ouders die dat wil voldoende groot is en een invloed op het schoolbestuur gewaarborgd is;

c. bevorderen dat een bestaande school van signatuur verandert; het bestuur van de rechtspersoon kan daartoe, binnen daarvoor gestelde regelen, besluiten;

d. bevorderen dat een samenwerkingsschool tot stand komt. Daarvoor is uiteraard vereist dat de betrokken besturen van de rechtspersonen binnen een dergelijk verband willen samenwerken.

Degenen die naar verandering van aanbod streven, en die niet naar het openbaar onderwijs willen, kunnen derhalve een nieuwe school beginnen, of veranderingen in de bestaande scholen nastreven (*b*, *c* en *d*). In dat geval zijn zij afhankelijk van de medewerking van het bestuur van de betreffende school. In deze zin zijn de mogelijkheden van aanpassing van aanbod aan de vraag niet altijd beschikbaar.

De hier behandelde institutionele aspecten zijn in het kader van de onderwijsvernieuwing zoals in de Contourennota aan de orde gesteld, relevant. Daarbij dient weliswaar te worden aangetekend, dat ook zonder een vernieuwingsstreven zoals in de Contourennota is aangeboden, dit vraagstuk van belang is voor de sociale en culturele ontwikkeling in ons land. Het gaat immers om de vraag in welke mate het institutioneel kader tegemoet komt aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. De Contourennota stelt echter structuren in het licht waardoor knelpunten ten aanzien van 'vraag' en 'aanbod' zich mogelijkerwijs in verhevigde mate zullen voordoen. Dat is met name het geval waar de voorstellen van de Contourennota eventueel leiden tot nog sterkere schaalvergroting in het onderwijs.

In dit verband is het ook ter zake om te wijzen op de interne

Contouren onderwijsbestel

democratisering van schoolbesturen. In het Nederlandse onderwijs bestaat een tendens ouders in toenemende mate invloed te geven op het bestuur en de bestuurssamenstelling van scholen. Bij het openbaar onderwijs waar het bestuur van de school de rijksoverheid (rijkscholen) of de gemeentelijke overheid (gemeentelijke scholen) is, worden stappen in die richting genomen via commissies ex artikel 61 gemeentewet c.q. ex artikel 41 wet gemeenschappelijke regelingen. In welke mate daarvan in de praktijk reeds gebruik gemaakt wordt is niet bekend. Evenmin zijn gesystematiseerde gegevens beschikbaar over ouderparticipatie in het bijzonder onderwijs. Een recente enquête van de Nederlandse Katholieke Oudervereniging wijst uit dat in het katholiek kleuter- en basisonderwijs met ouderparticipatie goede voortgang wordt gemaakt: van de 4500 ouderverenigingen heeft meer dan de helft (52%) invloed op de samenstelling van het schoolbestuur, terwijl in 77% van de gevallen een relatie bestaat tussen oudervereniging en schoolbestuur (Kontakt, Ned. Kath. Oudervereniging, 1976).

Overigens moet worden opgemerkt, dat in het bijzonder onderwijs een spanning kan bestaan tussen enerzijds het behoud van identiteit van ouders op het bestuur van de school, namelijk in die gevallen waarin een substantieel deel van de ouders van indifferent tot afwijzend staat ten opzichte van de identiteit van de school.

De Contourennota doet suggesties aangaande de samenstelling van schoolbesturen. Voorgesteld wordt om het bestuur voor de helft te doen bestaan uit vertegenwoordigers van de gemeenschap of deelgemeenschap (voor het openbaar onderwijs het gemeentebestuur en voor het bijzonder onderwijs de deelgemeenschap die de school heeft gesticht) en voor de andere helft uit de andere betrokkenen (ouders, onderwijsgeevenden, niet-onderwijzend personeel en eventueel leerlingen). De Raad wil niet treden in de grondwettelijke aspecten die aan dergelijke eventuele wettelijke voorschriften verbonden zijn. Wel is de Raad van mening, dat dit aspect dat de Contourennota aan de orde stelt, verdere doordinking behoeft, omdat het ten nauwste samenhangt met de hier gesignaleerde spanning tussen institutionalisering en maatschappelijke pluriformiteit. Nagegaan moet worden of een

ontwikkeling in de door de Contourennota voorgestelde richting kan bijdragen aan het oplossen van de gesignaleerde institutionele problemen.

3.7 Besluit

Zoals gezegd schetst de Contourennota een toekomstbeeld van het gehele onderwijssysteem in Nederland dat is bedoeld als een perspectief voor de komende 20 à 25 jaar. De uitwerking die in de Contourennota aan dit toekomstperspectief is gegeven, heeft vooral betrekking op de vorm van het onderwijsstelsel. De nota beschrijft vrij gedetailleerd hoe een toekomstige structuur van het onderwijs er uit zou kunnen zien. De nota is bepaald summier als het gaat om de inhoudelijke invulling van doelstellingen, zoals maatschappelijke weerbaarheid, sociale bewustwording, individuele ontplooiing. De veranderingsstrategie die de Contourennota voorstaat, kan gesteld worden naast andere strategieën. Het besef dat de samenleving en het onderwijs veranderen en dat het moeilijk is de toekomst te voorspellen, had er toe kunnen leiden terughoudender te zijn bij het formuleren van ingrijpende voorstellen met een implementatieperiode van 20 à 25 jaar. Wordt uitgegaan van een flexibel beleid en het open houden van opties voor de toekomst, dan had als strategie gekozen kunnen worden voor het bij voortdurende aanpassen van het huidige onderwijsstelsel aan veranderingen in het denken over onderwijs en maatschappelijke ontwikkelingen. Is daarentegen uitgangspunt het verschaffen van duidelijkheid over de contouren van een toekomstige onderwijsstructuur en toekomstige onderwijsvoorzieningen, dan is ook de strategie denkbaar die door de Contourennota is voorgesteld. Echter aan de uitvoeringsfase gaat dan een experimenteerfase vooraf, waarbij alternatieve vormen die aan een globaal voorstel (bijvoorbeeld de integratie kleuter-/ basis-onderwijs) gegeven kunnen worden, worden getoetst op een aantal van te voren geformuleerde criteria. In dit verband zou men kunnen wijzen op de experimenten die momenteel worden uitgevoerd met betrekking tot de integratie kleuter-/basisonderwijs en de middenschool. In hoeverre deze experimenten echter het belang van

Contouren onderwijsbestel

de onderwijsstructuren en -voorzieningen als zodanig aan de orde kunnen en zullen stellen, laat zich slechts raden. De Contourennota (pagina 4) stelt wel dat de uitkomsten van deze experimenten bepalend zullen zijn voor het al dan niet introduceren van nieuwe structuren en voorzieningen, maar de Raad is van mening, dat de aard der experimenten er veeleer toe zal leiden, dat op grond van opgedane ervaringen beter inhoud gegeven kan worden aan de voorgestelde structuren en voorzieningen.

De Raad wil niet treden in een vergelijking van deze veranderingsstrategieën. Wel wil hij er op wijzen dat voorstellen met een dergelijk lange implementatieperiode en het feit, dat in een periode van 20 à 25 jaar ongetwijfeld veranderingen zullen optreden in onderwijs en samenleving, er ten minste toe had moeten leiden dat in de nota meer aandacht was besteed aan de evaluatie tijdens de rit. De nota veronachtzaamt het belang van de evaluatiefunctie, terwijl de ontwikkeling in het onderwijs en de samenleving die zich tijdens de periode van implementatie van de voorstellen kunnen voordoen, juist vragen om een voortdurend proces van beheersing en eventueel bijsturing.

Aandacht besteden aan de evaluatiefunctie betekent niet alleen het treffen van institutionele voorzieningen, maar ook het verzamelen van informatie over het functioneren van het onderwijsstelsel in relatie tot de geformuleerde doelstellingen. Evaluatie wordt bemoeilijkt, doordat sommige begrippen zoals maatschappelijke weerbaarheid niet duidelijk zijn gedefinieerd. Dat betekent dat een operationalisering van deze begrippen aan de informatieverzameling vooraf moet gaan. De evaluatiefunctie heeft – ook in het verleden – nooit die aandacht gekregen die het behoeft. Het laatste generatieonderzoek met gegevens over deelname van de verschillende sociale milieus aan het onderwijs dateert uit 1965 (Van Walstijn, 1975). Nadien zijn slechts partiële gegevens op tafel gelegd. De Raad is van mening dat de Contourennota meer aandacht zou moeten besteden aan evaluatie in de zin van systematische informatieverzameling en -verwerking over de functionering van het voorgestelde onderwijsstelsel in relatie tot de gepresenteerde doelstellingen. Op deze wijze kan beter gereageerd worden op

veranderingen die zich in de periode van 20 à 25 jaar in het onderwijs en in de samenleving zullen voordoen.

4 De Contourennota en het overheidsbeleid

4.1 Inleiding

Ten einde de plannen van de Contourennota te kunnen beoordelen in hun samenhang met het door de Regering voorgestane beleid op andere terreinen, is de Contourennota op enkele punten vergeleken met enige andere Regeringsnota's.

Uit de veelheid van beleidsnota's die de Regering in de loop van deze kabinetsperiode aan het Parlement heeft aangeboden, hebben wij de volgende keuze gemaakt:

- De Nota inzake Werkgelegenheid (zitting 1974-1975, nr. 13318);
- de Interimnota Inkomensbeleid (zitting 1974-1975, nr. 13399);
- de Nota inzake de Selectieve Groei (Economische Structuurnota, mei 1976);
- de Nota Massamedia-beleid (zitting 1974-1975, nr. 13353);
- de Knelpuntennota Harmonisatie Welzijnsbeleid (zitting 1974-1975, nr. 12968);
- De Derde Nota Ruimtelijke Ordening: deel I, de Oriënteringsnota (zitting 1973-1974, nr. 12757) en deel II, de Verstedelijkingsnota (zitting 1975-1976, nr. 13754).

De Raad is zich bewust van het arbitraire karakter van deze keuze. Niettemin is de Raad van oordeel, dat met deze keuze cruciale aspecten van het regeringsbeleid aan de orde komen. Overigens dienen - naast de gemaakte keuze - vooraf nog enkele andere voorbehouden te worden gemaakt:

- de behandeling van deze nota's is niet uitputtend, maar toegespitst op de voorstellen uit de Contourennota;
- de nota's zijn qua tijdsperspectief, intentie en pretentie niet geheel vergelijkbaar;
- de beleidsvoornemens en met name de lange termijnaspecten ervan zijn in verschillende gevallen slechts globaal aangeduid.

Bovengenoemde nota's zijn op diverse punten met de Contourennota vergeleken, zoals het tijdsperspectief, de plaats van het onderwijs in een betreffende nota en de samenhang tussen de beleidssector en het onderwijs. Uiteraard is ook bijzondere aandacht geschonken aan

de uitwerking van de samenhangen met de Contourenplannen. Met betrekking tot het tijdsperspectief dient men zich te realiseren dat de Contourennota reikt naar een toekomstige maatschappij. Aangenomen dat tot uitvoering van het plan besloten zou worden, dan neemt het ongeveer 20 à 25 jaar voordat de realisering een feit is.

Plannen van de Regering op ander terrein dan het onderwijs, zoals naar voren komend in de aangehaalde nota's, hebben – in vergelijking met de Contourennota – vrijwel alle een korter tijdsperspectief, en zijn minder omvattend qua pretentie, zij houden zich vooral bezig met actuele problemen en knelpunten, en trachten hiervoor oplossingen te geven in het kader van hedendaagse maatschappelijke verhoudingen en verschijnselen. Dit maakt vergelijking met de Contourennota, die qua tijdsdimensie duidelijk veel verder reikt dan de meeste Regeringsnota's, tot een moeilijke zaak.

Tenslotte wil de Raad er op wijzen dat de nota's die in dit hoofdstuk aan de orde worden gesteld naar staatsrechtelijke status uiteenlopen. Onder deze nota's bevinden zich beleidsnota's van de Regering. De Contourennota is een discussienota die is uitgebracht onder de verantwoordelijkheid van de bewindslieden van het ministerie van O. en W. De Raad wil niet ingaan op de consequenties die mogelijk aan dit verschil in status verbonden kunnen worden. Wel wil hij er op wijzen dat het gesignaleerde verschil naar zijn mening door de 'buitenwereld' nauwelijks opgemerkt zal worden, hetgeen er toe zou kunnen leiden dat ten onrechte voorstellen uit een discussienota als beleidsuitspraken van de regering worden opgevat. Vervolgens acht de Raad het goed mogelijk, dat bij de voorbereiding van discussienota's de interdepartementale afstemming in het beleid minder gewicht krijgt dan gewenst is.

4.2 Een zestal Regeringsnota's

4.2.1 *De Nota inzake de Werkgelegenheid*

In de bespreking van de relatie tussen arbeidsmarkt- en onderwijsontwikkelingen komen in de Nota inzake de Werkgelegenheid enige aspecten van een toekomstig onderwijsbestel aan de orde. Met name worden, met het oog op de ontwikkelingen in de werkgelegenheid op middellange en lange termijn, ook de ontwikkeling in genoten opleidingen en daarmee de mogelijkheden tot beroepsuitoefening nader bezien. Dit echter onder de erkenning, dat de doelstellingen van het onderwijs en het onderwijsbeleid uiteraard meer omvatten dan de opleiding tot een beroepsuitoefening alleen. Evenals de Contourennota komt ook de Werkgelegenheidsnota tot het standpunt: 'Voorop staat de persoonlijke ontplooiing en de voorbereiding op het functioneren in de maatschappij in ruimere zin' (N.W.G., pagina 51).

De Werkgelegenheidsnota richt zich goeddeels op zich thans voordoende discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Op de langere termijn stuit men hier vrijwel voortdurend op het probleem van het ontbreken van adequate arbeidsmarktprognoses. Het ontwikkelen van deze prognoses is moeilijk en met de huidige kennis omtrent het functioneren van de arbeidsmarkt ook vrijwel niet mogelijk. Vooral de ontwikkelingen met betrekking tot de vraagzijde van de arbeidsmarkt zijn moeilijk voorspelbaar. Naargelang onderwijs een belangrijke toeleveringsfunctie voor de arbeidsmarkt behoudt, zullen de doelstellingen van de Contourennota en maatregelen moeten worden bijgesteld. De Raad meent, dat bij de verdere uitwerking daaraan meer aandacht moet worden besteed.

In verband met de discrepanties tussen opleiding en werk, valt het op dat de Contourennota weinig of geen aandacht schenkt aan een fundamenteel punt ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de burgers en de overheid met betrekking tot de kwantiteiten van beroepsbeoefenaars, of opgeleiden in een bepaalde richting. Hierbij zijn twee uitersten denkbaar:

a. Iedereen studeert wat hij wil, maar moet dan later niet klagen als er geen overeenkomstige baan is;

b. de overheid streeft een zo exact mogelijke dosering van kwantiteiten na, waarbij zij ook meer verantwoordelijkheid draagt voor de plaatsbaarheid overeenkomstig de opleiding.

Hieruit zal een keuze moeten worden gedaan. Overigens stelt de Raad vast dat de mogelijkheden voor een goede aansluiting tussen opleiding en arbeid moeilijker lijken te worden dan thans reeds het geval is. Dit maakt het voor de toekomst dringender meer aandacht te besteden aan de voorbereiding van de beroepskeuze, ook in het onderwijs. De beroepskeuze voor schoolgaande kinderen wordt steeds moeilijker. Hiermee hangen een viertal factoren samen: allereerst heeft er een enorme toeneming van het aantal beroepen en functies plaatsgehad. Het is voor jongeren onmogelijk de totaliteit te overzien en al zou dit mogelijk zijn dan nog is het zo, dat de veelheid van keuzemogelijkheden eerder de keuze moeilijker dan eenvoudiger maakt. Voorts heeft er een veralgemening van een groot aantal beroepen en functies plaatsgehad. Van een toenemend aantal beroepen en functies – met name in de dienstensector en bij de overheid – is moeilijk de taakinhoud duidelijk te omschrijven. In de derde plaats kan gewezen worden op de onzichtbaarheid van een groot aantal beroepen en functies. Er is zoveel arbeid, dat zich aan de waarneming van de individuele burger onttrekt. Vooral 'ambachtelijk' werk is verdwenen. Van vele produkten die gemaakt worden is niet meer te zien hoe ze gemaakt worden. En tenslotte dreigt een overproduktie van de kant van het onderwijs. Men dient zich hierbij vooral te realiseren, dat indien bijvoorbeeld academici te werk worden gesteld beneden het niveau waarop hun opleiding is gericht, zij in sommige gevallen wèl voor dit niveau gekwalificeerden kunnen verdringen. Er kan zo al gauw een cumulatie optreden, waarbij de minst-geschoolden voor functies de meest kwetsbare groep zullen vormen.

Uit de Werkgelegenheidsnota spreekt een visie op onderwijsontwikkelingen die overeenstemt met de algemeen geformuleerde doelstellingen van de Contourennota.

Contouren onderwijsbestel

De Werkgelegenheidsnota onderscheidt ten minste een tweetal consequenties naar aanleiding van het standpunt dat onderwijs meer dient te omvatten dan de opleiding tot een beroepsuitoefening alleen. Ten eerste stelt de Werkgelegenheidsnota in dit verband, dat 'onderwijs betrekking dient te hebben op een veel groter scala van kennis en vaardigheden dan alleen op die welke voor de beroepsuitoefening nodig zijn, omdat het onderwijs er uit de aard van zijn opdracht naar moet streven zoveel mogelijk mensen kansen op zoveel mogelijk ontplooiing te geven' (N.W.G., pagina 51). In de tweede plaats wordt gesteld, dat het onderwijs niet alleen een toeleveringsbedrijf mag zijn voor de eisen die de functie stelt – ook daar waar het voorbereidt op de beroepsuitoefening –, 'maar ook een eigen verantwoordelijkheid heeft om de opleiding zo in te richten, dat de afgestudeerden een eigen bijdrage kunnen leveren tot de ontwikkeling en uitoefening van dat beroep in al zijn aspecten' (N.W.G., pagina 52).

De uitwerking van de samenhangen in relatie tot de in de Contourennota voorgestelde onderwijsvernieuwingen komt expliciet naar voren in de nota. In het aldaar voorgestelde werkgelegenheidsbeleid (i.c. arbeidsmarktontwikkelingen) constateert men een tweetal discrepanties met de ontwikkeling van het onderwijsbestel:

1. het kwalitatieve niveau van de werkgelegenheid dreigt achter te blijven bij het stijgend opleidingsniveau;
2. overschotten op een specifiek vakgebied ontstaan naast tekorten op een ander vakgebied.

Over de omvang van, met name het eerstgenoemde probleem, dat wel wordt aangeduid als overeducatie, verkeert men in het ongewisse. De Raad wijst er echter op dat hier met name ook technologische ontwikkelingen van belang zullen zijn. De Contourennota stelt op pagina 9 dat 'technologise en/of organisatorische ontwikkelingen, mede onder invloed van het scholingsniveau, regelmatig tot hogere scholingseisen of verhoging van het niveau van de vraag leiden'. De Raad vraagt zich af of deze

uitspraak in zijn algemeenheid juist is. Onmiskenbaar lijkt een toenemende discrepantie tussen kwalificatiestructuur en functiestructuur. Zo kan men zeggen dat automatisering en rationalisering een aantal hooggeschoolde functies creëren, een groot aantal middelbare functies overbodig maken en het laag geschoolde werk overlaten. Een recent voorbeeld van zo'n ontwikkeling vormt de bouw, waar onder invloed van de overgang op seriebouw een groot aantal functies een ongeschoold karakter heeft gekregen. De Contourennota wijst wel op een voortdurend hoger wordend opleidingsniveau van de beroepsbevolking, maar de nota zwijgt – naar de mening van de Raad ten onrechte – over de voortdurende verlaging van de eisen die in delen van het bedrijfsleven aan arbeidskrachten worden gesteld. De Contourennota wekt de suggestie, dat de beroepsbevolking door op de techniek afgestemde programma's van herscholing gewapend kan worden tegen uitstoting uit het arbeidsproces. Dit lijkt onjuist. Terwijl de opleidingseisen die gesteld worden aan toetreders tot de arbeidsmarkt steeds hoger worden, daalt in veel gevallen het niveau van de kenniseisen die aan de taakinhoud worden gesteld. Aan deze 'great training robbery' (I. Berg, 1971) besteedt de Contourennota vrijwel geen aandacht. Volgens de Werkgelegenheidsnota echter gaat het om discrepanties op korte termijn (tot enkele jaren) die kunnen worden opgevangen door om-, her- en bijscholing en het stimuleren van een bepaald gedrag aan de vraag- en/of aanbodzijde.

Ter oplossing van deze discrepanties wordt gedacht aan:

- toelating tot bepaalde specifieke en langdurige opleidingen reguleren;
- in een systeem van mede door arbeidsmarktgegevens bepaalde planning moet de gehele beroepsgerichte opleiding worden betrokken;
- bevordering van beroepsflexibiliteit van diegenen die tot de arbeidsmarkt toetreden. 'Hieraan kan het onderwijs een belangrijke bijdrage leveren door verkorting en verbreding van de initiële beroepsopleiding, gepaard aan een stelsel van permanente educatie, waaronder her-, bij- en omscholing' (N.W.G., pagina 51).

Contouren onderwijsbestel

Deze algemene beleidsuitspraken stemmen overeen met hetgeen in de Contourennota wordt voorgesteld, maar zij zijn nog niet operationeel gemaakt. Daarom geven zij weinig aanwijzingen voor oplossingen en/of samenhangen op langere termijn.

4.2.2 *De Interimnota Inkomensbeleid*

De Interimnota Inkomensbeleid spreekt niet over eventuele doorwerkingseffecten van de beoogde inkomens (her)verdeling op de beroepenstructuur en daarmee op het onderwijs. Met deze nota blijven wij in het ongewisse in hoeverre deze doorwerkingseffecten in dezelfde richting werken als met het onderwijsbeleid wordt beoogd (bijvoorbeeld stijging van het beroepsniveau). De Interimnota stelt, dat als algemene doelstelling van een structureel beleid ten aanzien van de bronnen van inkomens aanvaard dient te worden, dat de maatschappelijke voorwaarden om een bepaald inkomensniveau te bereiken voor iedereen gelijk dienen te zijn. 'Het onderwijsbeleid richt zich hierbij op het bevorderen van een zo groot mogelijke deelname aan het onderwijs en meer specifiek op het scheppen van gelijke kansen voor alle jongeren bij hun gang door het onderwijs' (N.I. pagina 9).

In de Interimnota komt, behalve de vaststelling dat onderwijsbeleid in het kader van de algemene doelstelling van inkomen een grote rol dient te spelen, de samenhang met onderwijs niet aan de orde. Het enige concrete aspect waarop wordt gewezen in verband met het gewenst geachte gelijke kansen voor alle jongeren bij hun gang door het onderwijs is het voorstel voor een systeem van studie-financiering voor alle studerende vanaf 18 jaar (N.I., pagina 9).

4.2.3 *De Nota inzake de Selectieve Groei (Economische Structuurnota)*

Deze nota houdt zich bezig met structurele economische ontwikkelingen, met name die van investeringen, produktie en werkgelegenheid. Hoewel er diverse raakpunten (zouden moeten) zijn, wordt niet expliciet ingegaan op de relevante elementen van het

contourenplan: verlenging van leerplicht, introductie leerrecht, verandering van het onderwijsstelsel en van de inhoud van het onderwijs, herverdeling van onderwijskansen, vermindering van sociale ongelijkheid. Een aantal uitspraken, die de minister van Onderwijs en Wetenschappen in diverse beleidsstukken heeft gedaan worden (overigens zonder bronmelding) in een enkele alinea bijeengebracht (1.8, pagina 32). De economische ontwikkeling wordt gezien vanuit twee gezichtspunten: 'continuïteit' en 'selectiviteit'. Het onderscheid daartussen is enigszins kunstmatig; continuïteit van bedrijvigheid en werkgelegenheid fungeert eveneens als een selectie criterium (1.4., pagina 27). De Structuurnota legt de nadruk op de relaties tussen enerzijds het structuurbeleid en de werkgelegenheid, anderzijds het structuurbeleid en het zogenaamde facettenbeleid. De relatie tussen economische structuur en onderwijsvernieuwing wordt echter niet uitgewerkt. De samenhang tussen structurele economische ontwikkelingen en onderwijs(vernieuwing) is nogal indirect. Daarom zal in dit commentaar ook aandacht worden besteed aan uitspraken over de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid die in de Structuurnota worden gedaan.

De nota richt zich op de korte en middellange termijn en laat zich niet uit over de op langere termijn te verwachten ontwikkeling van de produktiestructuur en de daarmee samenhangende taken- en beroepenstructuur en over de invloed die de overheid daarop direct en indirect kan uitoefenen. De lange termijnverwachtingen van de Structuurnota en de Contourennota over de ontwikkeling van arbeidsplaatsen komen slechts impliciet tot uiting in uitspraken over discrepanties tussen opleidingsniveau en de kwaliteit van de werkgelegenheid.

De Structuurnota beperkt zich tot betaalde, inkomensverwervende arbeid. De mogelijkheid en wenselijkheid van een verschuiving van de grens tussen betaalde en onbetaalde arbeid blijft buiten beschouwing (4.3.3.2, pagina 30). Dit vraagstuk is, in het kader van de werkgelegenheidsontwikkeling op langere termijn, echter niet

Contouren onderwijsbestel

zonder betekenis. Werkgelegenheid wordt in de Structuurnota voornamelijk, zoal niet uitsluitend, geïnterpreteerd als beroepsuitoefening in loondienst. Aan zelfstandigen wordt in het kader van de bevordering van volledige en volwaardige werkgelegenheid (4.3.3, pagina 29-50) geen aandacht besteed.

De Structuurnota acht volwaardige werkgelegenheid het uitdrukkelijke complement van de doelstelling van volledige werkgelegenheid (4.3.3.4, pag. 37). Niet onderkend wordt dat de doelstellingen volledige en volwaardige werkgelegenheid moeilijk verenigbaar kunnen zijn en niet bij voorbaat in elkaars verlengde liggen. Het vraagstuk van de afweging tussen aantal en aard of kwaliteit van de arbeidsplaatsen (meer arbeidsplaatsen van lagere kwaliteit, minder arbeidsplaatsen van hogere kwaliteit) blijft in de nota buiten het gezichtsveld. De Structuurnota gaat er vanuit dat 'met het stijgend opleidings- en ontwikkelingsniveau van de bevolking ook het niveau van capaciteiten en aspiraties ten aanzien van het arbeidsleven omhoog gaat. Ook neemt de mondigheid toe' (4.3.3.3, pag. 37). Dit zou betekenen dat bij uitvoering van de contourenvoorstellen, gegeven de verwachtingen over de effectiviteit ervan, hogere eisen worden gesteld aan 'volwaardige werkgelegenheid' en daarmee aan het structuurbeleid.

De doelstelling van onderwijs en onderwijsbeleid omvat, volgens de Structuurnota, naast de beroepsopleiding de persoonlijke ontplooiing en de voorbereiding op het functioneren in de maatschappij in ruime zin (4.3.3.6, pagina 47). In de Contourennota wordt de instrumentele betekenis van onderwijs voor de arbeidsmarkt afgezwakt tot en met de middenschool, ten gunste van algemene vorming. De instrumentele betekenis van het vervolgonderwijs daarentegen wordt versterkt. De functie van de Open School (tweede-kans-onderwijs) is niet duidelijk omschreven. In beide nota's is de relatie tussen het gewone onderwijs, bedrijfsopleidingen, wederkerend onderwijs en her-, om- en bijscholing vrijwel onuitgewerkt gebleven. De Contourennota gaat ervan uit dat specialistische kennis, vaardigheden en houdingen in

toenemende mate in de beroepspraktijk zal worden geleerd. In de toekomst zou derhalve een toenemend beroep worden gedaan op bedrijfsopleidingen. De Structuurnota gaat niet in op de gevolgen van de voorgestelde verandering van de beroepsopleiding maar besteedt wel aandacht aan om-, her- en bijscholing. Het leerrecht dat in de Contourennota genoemd wordt is niet afgestemd op en kan niet geheel voorzien in de behoefte aan om-, her- en bijscholing. Deze hangt samen met het ontstaan van nieuwe functies en beroepen en de contractie of expansie van bedrijvigheid in bepaalde sectoren en regio's. Daarbij komt nog dat kennisveroudering, die eveneens een aanleiding vormt voor om-, her- en bijscholing, vooral voorkomt bij groepen met een relatief hoge scholing. Deze hebben het leerrecht al 'verbruikt'. Aan de onderlinge samenhang van de verschillende typen van vorming en opleiding zou meer aandacht moeten worden besteed.

De problematiek van de onderlinge afstemming van economisch structuur- en sectorbeleid, arbeidsmarktbeleid, onderwijsbeleid, regionaal beleid, loon- en inkomensbeleid is nog weinig doordacht. De Structuurnota signaleert een terugkoppeling van arbeidsmarktsituatie naar onderwijs: de vraag en aanbod verhouding in een bepaalde periode voor bepaalde typen van scholing (overschotten en/of tekorten) kan het beschikbaar komen van geschoolden in de daaropvolgende periode beïnvloeden (1.8, pagina 31). Hierbij wordt waarschijnlijk gedacht aan de aanpassing van schoolkeuze, gegeven de meer algemene tendenties van stijgende onderwijsdeelneming en scholingsgraad. Deze reactie wordt aan deelmarkten verbonden en speelt op korte en middellange termijn. Het onderwijsbestel, de structuur en het functioneren van de arbeidsmarkt, de werkgelegenheidsontwikkeling en andere elementen die op lange termijn kunnen veranderen worden daarbij niet variabel gesteld.

De Structuurnota wijst op het onvolkomen karakter van bovengenoemde terugkoppeling en concludeert dat voor bepaalde typen van scholing vaak overschotten van aanbod boven vraag

Contouren onderwijsbestel

kunnen ontstaan (1.8, pagina 31). Over tekorten wordt niet gesproken. 'De stimulering van de economische structuur zal zoveel mogelijk met dit gegeven rekening moeten houden. Het ziet er echter naar uit dat dit toch maar tot op beperkte hoogte succesvol zal kunnen zijn. Dit impliceert weer dat een sterker op dit vraagstuk gericht beleid nodig is'. (1.8, pagina 32).

De Structuurnota gaat in een beschouwing over de structuur en ontwikkeling van de arbeidsmarkt nader in op de determinanten van de vraag naar en het aanbod van arbeid en op de mogelijkheden en beperkingen van de arbeidsmarkt om discrepanties te overbruggen (2.3, pagina 13-29). Daarbij wordt gewezen op de zelfstandige tendens van stijgende onderwijsdeelneming en opleidingsgraad. De werkgelegenheidsontwikkeling op langere termijn en de te verwachten gevolgen van de invoering van het contourenplan blijven in de Structuurnota die zich tot de middellange termijn beperkt, echter buiten beschouwing.

Het economisch structuurbeleid beoogt onder meer tot een betere kwantitatieve en kwalitatieve afstemming van vraag en aanbod van arbeid op langere termijn te komen. Daartoe is anticipatie op toekomstige ontwikkelingen ('vooruitkoppeling') en bijsturing vereist. De terugkoppeling vanuit de actuele arbeidssituatie naar onderwijs is ontoereikend. De arbeidsmarktsituatie kan tijdens de aanpassingsperiode en ook na de toetreding tot de arbeidsmarkt ingrijpend veranderen. Naast de onvolkomen terugkoppeling op korte en middellange termijn van de arbeidsmarktsituatie naar bepaalde typen van scholing leidt ook de meer algemene tendentie van stijgende onderwijsdeelneming en scholingsgraad tot discrepanties tussen opleidings- en vormingsniveau en werkgelegenheid. Het structuurbeleid kan trachten de discrepantie tussen opleidingsniveau en kwaliteit van de werkgelegenheid te verminderen door creatie van hoogwaardige arbeidsplaatsen (herstructurering, speerpuntontwikkeling) en eliminatie van ongeschoolde, onaangename arbeid. In dit verband kunnen ook de verschillende elementen van de Structuurnota

worden genoemd die gericht zijn op de vermenselijking van de arbeidsplaats en de arbeidsomstandigheden ('bevordering van de sociale doelmatigheid') (4.3.3.4, pagina 37-42).

Onuitgesproken blijft in hoeverre het economisch structuurbeleid en het onderwijsbeleid in staat zijn op de lange termijnontwikkeling van de arbeidsmarkt te anticiperen en daarop tijdig en adequaat te reageren. De bijsturing van het scholingsbeleid wordt daarvan echter wel afhankelijk gesteld. Indien het structuur- en sectorbeleid beperkt blijft tot een ongedifferentieerd streven om het niveau van de werkgelegenheid op langere termijn te verhogen zal de aanpassing van vraag en aanbod op deelmarkten en op korte en middellange termijn voornamelijk met andere middelen tot stand moeten komen. De Structuurnota verwijst zelf naar uitspraken van de minister van Onderwijs en Wetenschappen:

'De minister van Onderwijs en Wetenschappen heeft in diverse beleidsstukken (daarover) het volgende genoemd:

- brede maatschappelijke scholing, zodat in een later stadium van studiekeuze zo goed mogelijk aangesloten kan worden op de arbeidsmarkt;
- meer systematische herscholing en bijscholing gedurende de actieve periode;
- mentaliteitsombuiging om het beter mogelijk te maken werk te doen dat niet geheel aansluit bij de scholing;
- verschuiving naar werkkringen waar arbeid van een lager en hoger kwaliteitsniveau gecombineerd zijn;
- aanzienlijke verschuivingen in relatieve beloningsniveaus' (1.8, pagina 32).

De uitgangspunten van de Structuurnota met betrekking tot het overbruggen van discrepanties tussen opleidings- en vormingsniveau en kwaliteit van de werkgelegenheid, lopen enigszins uiteen. 'Overheid en bedrijfsleven zullen zich moeten instellen op de gerechtvaardigde verlangens van werkenden en werkzoekenden om overeenkomstig eigen capaciteiten met een eigen verantwoordelijkheid deel te nemen aan het arbeidsproces. Het is zowel maatschappelijk als vanuit het individu bezien noodzakelijk dat volledige en volwaardige werkgelegenheid als

doelstellingen naast elkaar worden gehanteerd' (4.3.3.1, pagina 29). Elders wordt gesteld 'het blijft noodzakelijk om het begrip passende arbeid voortdurend te toetsen aan de maatschappelijke mogelijkheden ter zake. De dreigende overscholing brengt met zich mee dat een deel van de verworven kennis voor het uit te oefenen beroep minder relevant is en derhalve in de eerste plaats alleen tot persoonlijke ontplooiing dient. Een relativering van het begrip overscholing is hierbij op zijn plaats' (4.3.3.6, pagina 46).

4.2.4 *De nota over het Massamediabeleid*

Wat het tijdsperspectief betreft kan gesteld worden dat deze nota geen lange termijnplanning van het massamediabeleid beoogt maar gericht is op het oplossen van een aantal klemmende problemen, die vooral verband houden met de vermindering van de verscheidenheid van het aanbod. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de beleidsvoornemens die in de nota aan de orde worden gesteld geen gevolgen op de lange termijn zullen hebben. Het gaat immers om de inrichting van een bestel, dat niet voortdurend gewijzigd kan worden, indien althans de omroeporganisaties bepaalde stabiele positie wordt gegeven. Voorts is het zo, dat de uitgangspunten van deze nota wel als basis zouden kunnen fungeren voor een nadere uitwerking van het mediabeleid. Zoals gezegd zijn echter de beleidsvoornemens van minder verstrekkende aard dan de voorafgaande beschouwingen over de functie en betekenis van massamedia in onze samenleving doen vermoeden. Wellicht wordt hierop een uitzondering gevormd door de voornemens met betrekking tot de instructieve omroep en Open School.

Vooraf het project Open School wordt genoemd als een goed voorbeeld van toekomstige, gecoördineerde media-samenwerking, waardoor educatieve doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden (pagina 63).

Het onderwijs neemt in de Nota Massamediabeleid een bescheiden plaats in Alleen in de vorm van instructieve omroep en via de mogelijke functie van omroep voor de Open School wordt

onderwijs aan de orde gesteld. Echter over de wijze van inschakelen van radio en t.v. in de toekomst voor genoemde educatieve doeleinden worden in de Medianota geen concrete mededelingen gedaan. Het spreekt vanzelf, dat waar het de Open School betreft het werk van de gelijknamige commissie eerst dient te worden afgewacht.

Wel wordt er in de nota op gewezen dat de totstandkoming van een derde t.v.-net voor het werk van de Open School van veel belang kan zijn. In de Nota Instructieve Omroep werd al bepleit dat het gebruik van een dergelijk net voor instructieve doeleinden prioriteit dient te hebben. Waar het de realiseringmogelijkheden van deze onderwijsinnovaties betreft, wordt er in de Nota Massamedia beleid op gewezen, dat wanneer er voldoende aanwijzingen zijn ten aanzien van de behoefte en de technische en financiële mogelijkheden van een derde t.v.-net, realisering binnen 3 à 4 jaar mogelijk is. Wellicht worden hiermee mogelijkheden geboden die veel sneller te verwezenlijken zijn dan het tijdsperspectief dat met de contourenplannen gemoeid is.

Uit het oogpunt van samenhang tussen beleidssectoren blijken in beide nota's verschillen te bestaan in het toekennen van maatschappelijke functies: het omroepbestel legt een accent op pluriformiteit van meningsuiting en inrichting op basis van de non-profit gedachte (vandaar een verzet tegen de vercommercialisering van ledenwerving en concurrentie op de tijdschriftenmarkt), in de Contourennota wordt het probleem van de maatschappelijke verscheidenheid nagenoeg onbesproken gelaten. Een samenhangende conceptie van de betekenis (functie) van pluriformiteit in omroep en onderwijs ontbreekt. Vooral de Open Schoolgedachte lijkt vanuit maatschappelijke functies van onderwijs gedacht (gelijkheid, gelijke kansen). Aan de Medianota ontbreekt een dergelijke filosofie. Deze worstelt meer met de vormingsproblemen van het omroepbestel dan met de maatschappelijke functies die de omroep mede ten behoeve van het onderwijs zou kunnen vervullen. De Medianota gaat dan ook voorbij aan eventuele institutionele problemen die zouden kunnen rijzen,

Contouren onderwijsbestel

wanneer het omroepbestel een belangrijke functie zou moeten gaan vervullen in de Open School.

De verschillen tussen de Medianota en de Contourennota betreffen vooral de aard en de omvang van de problemen die wordenesignaleerd. De Contourennota ziet veel meer fundamentele problemen en schetst derhalve een ingrijpende verandering van de structuur. De Medianota raakt weliswaar aan fundamentele problemen (zoals ondernemingsgewijze productie, informatie-industrie), maar zoekt alleen oplossingen voor evidente knelpunten. De oplossingen zijn ook van beperkte aard en geven in het beste geval alleen soelaas voor de meest urgente noden.

Waar Contourennota en de Nota Massamediabeleid raakvlakken vertonen, zoals de educatieve functie van de omroep, wordt in de Medianota een zeer open standpunt ingenomen met betrekking tot coördinatie en integratie. Een uitwerking wordt echter niet gegeven; deels omdat hierover afzonderlijke adviezen zullen worden uitgebracht (relatie tussen Open School en zendgemachtigden). Wij mogen wellicht aannemen dat de door onsesignaleerde problemen ten aanzien van de institutionele vormgeving in laatstgenoemd advies aan de orde zullen worden gesteld.

4.2.5 *Nota Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid*

De Knelpuntennota is – zoals de naam zelf aangeeft – gericht op het opsporen van knelpunten bij de vorming en uitvoering van beleid, alsook op het ontwikkelen van alternatieven om middels coördinatie en integratie tot ontwikkeling en verbetering van welzijnsbeleid te komen. Dit streven in het algemeen en het elimineren van knelpunten in het bijzonder heeft zeker betekenis voor de ontwikkelingen op langere termijn. De Knelpuntennota vormt stellig ook een bijdrage tot integrale planning. Het tijdsperspectief is echter niet uitdrukkelijk gericht op de lange termijn, althans niet wat de inhoudelijke uitwerking van het beleid betreft. Wel dient in dit verband te worden opgemerkt dat deze nota consequenties trekt uit de analyse van knelpunten, consequenties die ook van grote betekenis zijn voor de beleidsontwikkeling op lange termijn. Op

grond van de geschetste structuur, beleidsproces en de daaruit voortvloeiende taakverdeling tussen de overheden dienen – aldus de nota – de hoofdpunten van dit beleid hun verankering te vinden in een structurele kaderwet. Hiermee wordt beoogd tegemoet te komen aan de aandrang tot wetgeving voor het specifieke welzijnsterrein.

Wat de plaats van het onderwijs in de Knelpuntennota betreft kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee niveaus. Allereerst komt de nota tot een ordening van het zgn. specifieke welzijnsterrein. Hiertoe worden drie functies onderscheiden nl. zorg, educatie en recreatie. Tot de educatie behoren alle voorzieningen en activiteiten die gerekend kunnen worden tot onderwijs, vorming en andere aspecten van cultureel werk, massamedia en kunst. De nota kiest voor een indeling in functies en niet voor een indeling in gefixeerde gebieden en departementale indelingen. Het doordenken van het welzijnsterrein en -beleid in termen van functies biedt mogelijkheden om bij de beleidsvorming tot een grotere samenhang te komen dan momenteel.

Het levert volgens de Raad echter ook problemen op; dat zal reeds het geval zijn bij de uitwerking van de aangekondigde kaderwet. Onderwijs als welzijnsvoorziening zou in deze kaderwet opgenomen moeten worden. Het is evenwel de vraag in hoeverre een dergelijke benadering overeenkomt met de meer omvattende functie die volgens de Contourennota aan onderwijs is toebedacht.

Naast deze welzijnsfuncties besteedt de Knelpuntennota veel aandacht aan de raakvlakken tussen CRM en O. en W. De Regering is van veel kanten geconfronteerd met problemen die zich bevinden in het grensgebied tussen de ministeries van CRM en O. en W., dat niemandsland dreigt te worden op ogenblikken dat niet duidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is. De meeste moeilijkheden vloeien – aldus de nota – voort uit het ontbreken van een samenhangend educatiebeleid en uit een nog altijd gebrekkige coördinatie tussen twee vitale beleidsgebieden die beide het beginsel van de permanente educatie gebruiken en beide de speerpunt van nieuw welzijnsbeleid uitmaken.

Contouren onderwijsbestel

De analyse als in de Knelpuntennota gegeven fungeert voor het contourenplan als aanvoerlijn van vraagpunten die naar de opvatting van de Raad bij de uitwerking van het contourenplan alle aandacht verdienen: avondonderwijs, vorming jongvolwassenen, bicultureel onderwijs, meervoudig gebruik van scholen.

Zowel de Knelpuntennota als de Contourennota kiezen beide voor beleidsvorming op basis van uitgangspunten die overeenstemming vertonen als 'welzijnsfilosofieën'. Daarbij komt dat de Knelpuntennota in beperkte mate tot een inhoudelijke uitwerking komt van wat welzijn is. De Contourennota is op dit punt wat specifiekere waar het de formulering der uitgangspunten betreft. De Knelpuntennota zoekt meer richtlijnen voor beleid en stelt dat welzijnsbeleid de essentie hoort te zijn van het hele overheidshandelen. Op dit punt is waakzaamheid geboden. Het is immers zo, dat over de inhoudelijke vulling van wat welzijn is niet noodzakelijkerwijs overeenstemming bestaat. Het zal ook veelal zo zijn dat er verschil van opvatting omtrent de na te streven doeleinden op de diverse beleidsniveaus kan bestaan. Voorts zullen ook maatschappelijke en politieke groeperingen specifieke opvattingen hebben over welzijn. Het is verder de vraag of het begrip welzijn vanwege zijn geringe specificiteit wel in aanmerking kan komen om als toetssteen te dienen voor de kwaliteit van het bestaan op een zo grote verscheidenheid van levensterreinen.

Bezwaren van bovengenoemde aard kunnen zowel van principieel als van praktisch belang zijn. Het gaat er immers om of de functies, die welzijnsbeleid zou dienen te vervullen volgens de gedachtengang van de Knelpuntennota, consequenties hebben voor de beleidsvoering en de wettelijke encadrering van het beleid. Wat het laatste betreft, biedt de lijst van hoofdelementen ten aanzien waarvan nadere regelingen in de kaderwet geboden zouden moeten worden, weinig houvast (Knelpuntennota, pagina 52).

Misschien is het zo, dat de kaderwet niet bedoelt uitwerking te geven aan zaken die voortvloeien uit de kernfunctie van welzijn m.b.t.

onderwijs. Het blijft dan wel een probleem dat er klaarblijkelijk een groot verschil bestaat tussen welzijn als denkbeeld (zorg, educatie en recreatie) en de praktijk van de departementale beleidsvorming. De functie van de kaderwet blijft met name ten aanzien van deze relatie onduidelijk, vooral ook gezien de perspectieven die de Contourennota geeft.

4.2.6 *Derde Nota Ruimtelijke Ordening*

De Oriënteringsnota (deel I van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening) omvat de uitgangspunten en beleidsvoornemens van de regering ten aanzien van het geheel van de ruimtelijke ordening. In de Verstedelijkingsnota (deel II), de tweede deelnota, komen uitgewerkte beleidsvoornemens ten aanzien van de spreiding, de verstedelijking en de mobiliteit aan de orde. De Derde Nota Ruimtelijke Ordening richt zich, evenals de Contourennota, op de lange termijn.

De Oriënteringsnota beperkt zich tot de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid (beleidscontext, doelstellingen, instrumenten). De Verstedelijkingsnota bevat concrete kwantitatieve uitspraken over het in de periode 1980-1990 te realiseren patroon van spreiding en verstedelijking en geeft voor de periode na 1990 de hoofdrichting aan. De uitspraken hebben een taakstellend karakter.

De Derde Nota streeft in het kader van de tweede hoofddoelstelling, het bevorderen van de ontplooiingsmogelijkheden van individuen en groepen, naar het 'opheffen van ongelijkheid en achterstand en handhaven van een bevredigend niveau op het gebied van huisvesting, leefomstandigheden, voorziening en opleiding' (1ste hoofdstuk V, par. 1, zie ook II.9 en IV.1).

Twee andere hoofddoelstellingen, 'het instandhouden van culturele waarden', en het 'tegengaan van regionale achterstanden in kwantiteit en kwaliteit van de werkgelegenheid' zijn in het kader van de voorgestelde onderwijsvernieuwing eveneens van belang (par. II.8 en IV.1; par. IV.3.2, IV.3.3 en IV.7). In verband met de Contourennota verdienen de volgende beleidsvoornemens nader de aandacht:

Contouren onderwijsbestel

- het behouden en ontwikkelen van stedelijke centra;
- verstedelijking buiten de stedelijke zones volgens het patroon van de gebundelde deconcentratie;
- stadsvernieuwing; herstel, behoud en versterking van de woonfunctie van de oude woonwijken (nadruk op herstel en behoud, meer dan op vernieuwing en herinrichting);
- het bevorderen en instandhouden van het openbaar vervoer, het bevorderen van milieuvriendelijke vervoerwijzen (lopen en fietsen) (Ic, subdoelstellingen, pagina 10-12).

Hoewel onderwijs, respectievelijk het Contourenplan in de nota's niet aan de orde komen lijken de ruimtelijke aspecten van de voorstellen voor onderwijsvernieuwing van voldoende belang om er nader op in te gaan.

Dit betreft met name:

- vraagstukken van ruimtelijke uitwerking en differentiatie;
- de relatie onderwijsvernieuwing – stadsvernieuwing;
- de consequenties van de schaalvergroting die het Contourenplan met zich meebrengt;
- de regionaliseringsvoorstellen.

Het vraagstuk van het ruimtebeslag van de onderwijsvoorzieningen c.q. de aanpassing van het scholenbestand blijft in dit commentaar buiten beschouwing.

De Contourennota besteedt, afgezien van de voorstellen voor een regionalisering van de organisatiestructuur van het onderwijs, geen aandacht aan de ruimtelijke dimensie (aspecten en consequenties) van de voorstellen voor onderwijsvernieuwing. De ruimtelijke uitwerking van de Contourenvoorstellen ontbreekt, evenals een analyse van de wenselijkheid van en mogelijkheden tot ruimtelijke differentiatie. De nota geeft nog geen inzicht in de specifieke eisen en beperkingen die zich in uiteenlopende verzorgingsgebieden (zoals de grote steden, de kleine plattelandskernen, de groeikernen) voordoen en in de mate waarin en wijze waarop de aanpassing van uiteenlopende omstandigheden kan plaatsvinden.

Beide deelnota's signaleren de ontvolking en verpaupering van de 19e-eeuwse woonwijken, met name in de grote steden, en de toenemende sociale segregatie en onevenwichtigheid van de bevolkingsopbouw die daarmee samenhangt. Het beleid stelt zich ten doel deze ongewenste ontwikkelingen te beperken en te corrigeren. In het kader van de verstedelijking en de stadsvernieuwing wordt echter nog weinig aandacht besteed aan de vraagstukken die samenhangen met de instandhouding van een bevredigend niveau van onderwijsvoorzieningen (Verstedelijkingsnota, par. 2.1.2.3, par. 2.1.3.1, par. 2.2.2.2, pagina 74). De voorstellen voor 'cultuurverrijking' (integratie school-gezin-wijk) en vermindering van de ongelijkheid van onderwijskansen die in de Contourennota worden gedaan gaan in die richting maar zijn nog onvoldoende uitgewerkt. De rol die het onderwijs en de school volgens de Contourennota (in het kader van de stadsvernieuwing) zou moeten vervullen wordt in de Derde Nota Ruimtelijke Ordening nog niet onderkend. De Contourennota gaat op haar beurt voorbij aan de knelpunten die zich voordoen bij de aanpassing van het onderwijsstelsel en het scholenbestand in gebieden die kampen met een teruglopende bevolking. Beide nota's gaan voorbij aan de consequenties van de schaalvergroting die de Contourenvoorstellen inhouden voor de bereikbaarheid van de school en voor het voorzieningenniveau van de kleine kernen, met name in het landelijk gebied. Mogelijk zal de in voorbereiding zijnde derde deelnota, nader ingaan op deze problematiek.

4.3 Besluit

De genoemde regeringsnota's zijn over het algemeen gericht op het wegnemen van thans gesignaleerde knelpunten. Dit geldt met name voor de Nota inzake de Werkgelegenheid, de nota Massamedia-beleid, en de Knelpuntennota Welzijnsbeleid. De voorgestelde oplossingen hebben echter wel gevolgen voor de lange termijn. Een verdere doordenking van deze lange termijngevolgen in relatie met de in de Contourennota geschetste plannen voor een

Contouren onderwijsbestel

toekomstig onderwijsbestel is gewenst. Van bijzonder belang acht de Raad de relatie onderwijs en arbeidsmarkt, onderwijs en economische structuur, onderwijs en massamedia, onderwijs en welzijnsbeleid, en onderwijs en ruimtelijk beleid.

De Raad wil in het algemeen een meer geïntegreerde beleidsvoorbereiding bepleiten. Dat is overigens niet alleen een technisch gecompliceerde zaak, maar ook stelt het principiële problemen. Bestudering van de hier genoemde regeringsnota's wijst uit, dat zij in menig opzicht niet vergelijkbaar zijn. Er zijn bijvoorbeeld belangrijke verschillen in de wijze en het tijdstip waarop zij tot stand zijn gekomen, in het beoogde tijdsperspectief en in mate waarin rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in andere sectoren. Er is alle reden voor een gedachtenvorming over eisen die aan met elkaar in verband te brengen beleidsnota's gesteld moeten worden. Dit commentaar is daarvoor evenwel niet de geëigende plaats. Enerzijds is er behoefte aan meer geïntegreerde beleidsvoorbereiding, anderzijds echter moeten daaraan hoge eisen worden gesteld, omdat maatschappelijke ontwikkelingen een zekere flexibiliteit vragen. Bovendien bestaat er onzekerheid over de vraag of en in hoeverre deze ontwikkelingen door de rijksoverheid beheerst kunnen en moeten worden. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden tot geïntegreerde beleidsvoorbereiding. Centrale besturing van overheidswege blijft noodzakelijk, autonomie van maatschappelijke groeperingen en burgers echter evenzeer. Het is van belang na te gaan of en in hoeverre het ontbreken van een langere termijnperspectief in het merendeel van de genoemde overheidsnota's samenhangt met de overweging, dat het niet voor alle beleidssectoren even noodzakelijk of gewenst is op langere termijn te denken. Wanneer dit het geval zou zijn en tevens het standpunt wordt ingenomen dat onderwijs zich in dit opzicht van de andere sectoren onderscheidt, dient men zich te realiseren dat onderwijsontwikkelingen belangrijke gevolgen zullen hebben voor ontwikkelingen in andere sectoren.

5 Interactie onderwijs en samenleving

5.1 Aanpassing of anticipatie?

70 | 71

De Contourennota beoogt het bestaande onderwijssysteem aan te passen aan veranderingen die zich in de samenleving al hebben voltrokken. Daarnaast zal het onderwijs ook op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen moeten kunnen anticiperen, ten einde aan deze toekomstige ontwikkelingen richting te geven. Het gemaakte onderscheid is van belang en wordt in de Contourennota ook onderkend (pagina 3), maar in het vervolg niet scherp uitgewerkt. Met andere woorden het onderscheid vervult geen functie, het is slechts op verbaal niveau gebleven. Wenselijk ware geweest – zeker in een discussienota – dat duidelijk zou zijn aangegeven op welke onderdelen de Contourennota het onderwijs aanpast aan gewijzigde, maar reeds bestaande maatschappelijke omstandigheden en op welke onderdelen het bestaande onderwijssysteem moet worden gewijzigd om tijdig op veranderingen in de samenleving te kunnen anticiperen. Het aantrekkelijke van zo'n handelwijze ligt natuurlijk daarin, dat in de openbare discussie ook zou zijn betrokken de wenselijkheid c.q. onontkoombaarheid van de te verwachten ontwikkelingen in de samenleving. Het mens- en maatschappijbeeld in de Contourennota is weinig expliciet gemaakt. Een aantal elementen als gelijkwaardigheid, weerbaarheid en participatie wijzen evenwel op een opvatting over de verhouding tussen mens en samenleving. Een verdere uitwerking van een mens- en maatschappijbeeld dan de Contourennota geeft is wellicht ook niet wenselijk. De pluriformiteit die er in dit opzicht bestaat in ons land noodzaakt er eerder toe een consensus op te bouwen op basis van algemene uitgangspunten. De Contourennota gaat er terecht van uit dat het niet goed mogelijk is voor de toekomst één geldig mens- en maatschappijbeeld in te vullen. De toekomst ligt in dit opzicht niet vast. Met andere woorden, ook de komende generaties zullen zelf deze denkbeelden ontwikkelen en deze hanteren als toetssteen voor maatschappelijke ontwikkelingen.

5.2 Relaties in de nota

5.2.1 *Overzicht*

De nota gaat er van uit dat 'het onderwijs weliswaar niet op eigen kracht nieuwe maatschappelijke verhoudingen en meer gelijkwaardigheid in de samenleving bewerkstelligt, maar het kan er wel een belangrijke bijdrage toe leveren. En het is stellig een wezenlijke voorwaarde voor het welslagen van een beleid dat daarop is gericht' (pagina 8). Spreekt er uit dit citaat nog enige voorzichtigheid ten aanzien van de mogelijkheid van het onderwijs om maatschappelijke veranderingen te veroorzaken, anders wordt het wanneer gezegd wordt, dat 'op langere termijn het onderwijs structureel moet worden vernieuwd, wil er een meer 'objectieve' verdeling van maatschappelijke kansen tot stand komen' (pagina 11).

Ook de opmerking 'de positie die men in de maatschappij inneemt en de macht die men op grond daarvan heeft, worden in toenemende mate bepaald door kennis en opleiding' (pagina 8), suggereert een veroorzakende invloed van het onderwijs op de samenleving. Daarom is het de 'taak van het onderwijs nu en in de toekomst bij te dragen tot de ontwikkeling van een samenleving met meer gelijkwaardige mogelijkheden voor al haar leden tot deelname aan de kennis, de cultuur, het leefmilieu, de welvaart, de arbeid en vooral aan de besluitvorming daarover' (pagina 9).

Aandacht besteedt de nota ook aan het benoemen van de maatschappelijke factoren die van invloed zijn op het onderwijs. Zo is er een passage over oorzaken van de bestaande verschillen in deelname aan het onderwijs:

'Verschil in deelname-percentages aan onderwijs is blijkbaar in sterke mate het gevolg van een traditioneel cultuurpatroon en een daarbij aansluitende inrichting van onze samenleving en ons onderwijs, waardoor bepaalde groepen worden achtergesteld' (pagina 10). Hierdoor is ongelijkheid van onderwijskansen afhankelijk gesteld – en dat in sterke mate – van sociale ongelijkheid.

Er is sprake van enige spanning in de nota: enerzijds uit de nota een optimistisch geloof om via onderwijshervormingen meer gelijkheid van kansen in het onderwijs te bewerkstelligen, anderzijds wordt erkend dat ongelijke kansen in het onderwijs thans ‘in sterke mate’ gevolg zijn van een traditioneel cultuurpatroon. De Contourennota wil deze spanning verminderen door schoolmilieu en gezinsmilieu dichter bijeen te brengen (pagina 91 en 92).

5.2.2 *Conclusies*

Samenvattend kan de leidende gedachtengang die in de Contourennota is ontwikkeld als volgt worden weergegeven: In het oude onderwijsbestel was een grote mate van ongelijkheid van onderwijskansen. De ongelijkheid van maatschappelijke kansen correspondeerde met de ongelijkheid van onderwijskansen. Het onderwijsbestel veranderde wel – zoals brugjaar en scholengemeenschappen – maar de ongelijkheid in onderwijskansen bleef ‘nog steeds onaanvaardbaar groot’ (pagina 11). Wil er ooit ‘een objectieve verdeling van maatschappelijke kansen tot stand komen’, dan moet het bestaande onderwijsbestel structureel worden gewijzigd.

Inhoudelijk zal het nieuwe bestel de maatschappelijke weerbaarheid meer moeten bevorderen, hetgeen de mondigheid, de participatie van mensen in de toekomst zal vergroten.

Kernpunt in de gedachtengang is de relatie die er wordt gelegd tussen gelijkheid van onderwijskansen, ontplooiing en mondigheid enerzijds en gelijkheid van maatschappelijke kansen anderzijds. De nota spreekt deze relatie duidelijk uit, maar wijst terecht ook op de beperkingen van het onderwijs om veranderingen in de samenleving aan te brengen: ‘Onderwijsverandering die alleen maar leidt tot meer gelijke kansen op een nieuwe sociale ongelijkheid, lost wel de huidige ongelijkheid in maatschappelijke verhoudingen op, maar loopt het risico een nieuwe en wellicht nog scherpere sociale tegenstelling op te roepen. Daarom mag onderwijsbeleid dat streeft naar meer gelijkwaardigheid zich niet beperken tot het scheppen van gelijke kansen op deelname aan onderwijsvoorzieningen voor

verschillende individuen of groeperingen. Het moet zich daarenboven ook richten op het verbeteren van de ontplooiingsmogelijkheden voor verschillende begaafdheden en vooral op het verbeteren van de mondigheid en de maatschappelijke weerbaarheid van allen, ongeacht hun begaafdheid' (pagina 12). Onmiddellijk daarop volgt in de nota de beperking: 'Hierbij moet worden opgemerkt dat het ontstaan van nieuwe sociale ongelijkheid niet alleen door het onderwijsbeleid kan worden voorkomen. Dit is mede afhankelijk van de mate waarin de samenleving inkomen, macht en prestige aan bepaalde onderwijsprestaties toekent'.

Tevens moet worden opgemerkt dat de Contourennota weliswaar opteert voor gelijkheid van kansen in onderwijs en maatschappij, maar zij stelt niet de doorbreking van de sociale gelaagdheid uitdrukkelijk als doelstelling van het onderwijs. Wel wordt er gesproken over 'meer gelijkwaardigheid in de samenleving'. Hier schuilt een probleem waarop in de nota onvoldoende is ingegaan. Dit probleem kan als volgt worden gesteld: is het streven naar meer gelijkwaardigheid in de samenleving verenigbaar met het voortbestaan van de huidige sociale stratificatie of veronderstelt de Contourennota dat in de toekomst de gelaagdheid voor de verdeling van maatschappelijke kansen minder belangrijk wordt? Het gestelde probleem verdient meer aandacht. Voor alle duidelijkheid zij vermeld, dat bij de presentatie van de in 5.3.7 en 5.3.8 genoemde onderzoeken ervan uitgegaan wordt dat deze gelaagdheid ook in de toekomst zal blijven bestaan.

5.3 Literatuur

5.3.1 *Het correspondentie-principe*

Met betrekking tot de interactie onderwijs en samenleving zal nog veel onderzoek moeten plaatsvinden. Toch lijken er, zoals hieronder zal blijken, voldoende aanwijzingen te zijn, dat de invloed van de samenleving als totaliteit op het onderwijs aanzienlijk is. Dit betekent dat het onderwijs als subsysteem van de samenleving

waarin het functioneert zich voegt naar de hoofdkenmerken van die samenleving. Met betrekking tot de interactie tussen onderwijs en samenleving formuleert Levin (1973) het correspondentie-principe. Dit principe zegt dat 'the activities and outcomes of the educational sector correspond to those of the society generally' (pag. 4). Dit standpunt is gelijk aan dat van Green (1969) als deze schrijft dat 'we cannot expect any substantial incongruity to exist between the values expressed in the functions of the schools and those embodied in the larger society' (pag. 246). De gevolgen van de aanvaarding van het correspondentie-principe voeren inderdaad naar een reproductiefunctie van het onderwijs. Om misverstanden te voorkomen zij uitdrukkelijk gesteld dat de Raad een dergelijke functie niet wil bepleiten, maar dat deze in velerlei studies wordt geconstateerd. Het correspondentie-principe vinden wij zowel terug in het rapport Faure, waarin gesteld is dat 'als subsysteem van een samenleving het onderwijs altijd de hoofdtrekken van de samenleving zal vertonen' (1974, pag. 78), als in de Contourennota zelf waar op pagina 7/8 staat: 'Onderwijs is niet boven tijd en plaats verheven. Het is onderdeel van een samenleving die op dat onderwijs haar stempel zet. De maatschappelijke verhoudingen en waarderingen, die er in de samenleving bestaan weerspiegelen zich in de opzet, de inhoud en de methodes van het onderwijs en in de belangstelling van ouders en leerlingen voor het onderwijs. Zij beperken ook de mogelijkheden van het onderwijs om in de samenleving veranderingen aan te brengen'. Wanneer een samenleving grote ongelijkheden in politiek, economisch of sociaal opzicht toestaat, dan zal het onderwijs deze ongelijkheden gaan reproduceren. In een samenleving waar het prestatie- en hiërarchisch organisatiebeginsel telt, mag niet verwacht worden dat het onderwijssysteem zich aan deze beginselen zal kunnen onttrekken. Een grote verscheidenheid en pluriformiteit in een samenleving brengt mede een grote verscheidenheid in opzet en doelstellingen van het onderwijs. Evenzo zal onze samenleving waar het bedrijfsleven, wetenschap en bestuur meer en meer kennisintensief zijn geworden een sterk cognitief onderwijs vragen. Niet het onderwijs zelf heeft de behoefte aan kennis gegenereerd, de

Contouren onderwijsbestel

oorsprong ligt juist in de genoemde sferen.

Het is vooral Bowles (1973) die de gehele economische orde verantwoordelijk stelt voor de ongelijke mogelijkheden. Deze zullen naar zijn mening altijd blijven bestaan zolang de huidige hiërarchische, ver doorgevoerde arbeidsverdeling blijft bestaan. In het verlengde van deze opvatting is de waarschuwing van Levin terecht, dat 'no set of educational reforms will succeed if they violate the major tenets of our social, economic, and political system' (pag. 1).

Het feit dat het onderwijs de hoofdkenmerken van een samenleving, bijvoorbeeld sociale ongelijkheid, reproduceert, houdt tevens in dat de zelfstandige invloed van het onderwijs daarop niet groot moet worden geacht en er een grote inspanning nodig is om dit te veranderen. In het vervolg zal dit nader worden geadstrueerd. Hiertoe wordt gekeken naar twee onderwerpen, te weten sociale stratificatie en inkomen. Dit is gedaan omdat daarover de invloed van het onderwijs is onderzocht, maar het is aannemelijk dat de totale invloed van het onderwijs niet beperkt is tot genoemde onderwerpen. Bovendien – het zij nu reeds opgemerkt – is het niet zeker of onderzoeksresultaten ook voor de toekomst gelden. Onderzoekingen zijn in enigerlei mate beperkt naar plaats en tijd. Deze restricties gelden ook voor de onderzoeken die hier worden besproken.

5.3.2 *Aarzeling*

De indruk is dat de Contourennota de mogelijke invloed van het onderwijs op de samenleving enigszins overschat. Met name doelen wij dan op de mogelijkheden van het onderwijs om een meer gelijkwaardige samenleving tot stand te brengen. Weliswaar erkent de Contourennota dat het onderwijs zulks niet alleen vermog te bewerkstelligen, maar volgens de nota kan het er wel 'een belangrijke bijdrage toe leveren' middels een 'structurele vernieuwing van het onderwijs'. De Raad wil te dien aanzien

waarschuwen voor te grote verwachtingen. Vanwaar deze aarzeling ten aanzien van de onafhankelijke invloed van onderwijs op de maatschappij? Opmerkelijk is het tanend geloof bij veel onderwijskundigen in de almacht van het onderwijs in de zeventiger jaren in ieder geval, wanneer we bedenken dat tot in de zestiger jaren in het onderwijs een krachtige hefboom voor maatschappelijke verandering en vernieuwing is gezien.

5.3.3 *Amerikaans optimisme*

Het is begonnen in Amerika, dat zijn 'spoetnik-crisis' heeft beleefd. Opgeschrikt door de lancering van de eerste kunstmaan, weten de Amerikanen aanvankelijk – zoekend naar een verklaring voor hun plotselinge achterstand in de race om de ruimte – niet veel meer te doen dan het onderwijssysteem hiervan de schuld te geven. De daarop volgende periode – de tijd van de regeringen Kennedy en Johnson – is voor het Amerikaanse onderwijs van grote betekenis geweest. De onderwijsinspanning is aanzienlijk vergroot zowel ten behoeve van achtergebleven als voor bevoorrechte groepen. De grotere aandacht voor de laatste heeft tot strekking een gestagneerde elitevorming te stimuleren. Kenmerkend voor die periode is verder het optimisme waarmee tal van onderwijsprogramma's in het leven zijn geroepen in de overtuiging 'kansarme' of achtergebleven groeperingen in de Amerikaanse samenleving vooruit te helpen. In dit verband kan gewezen worden op de zgn. 'Headstart'-programma's (compensatieprogramma's in de voorschoolse fase) en de zgn. 'Elementary and Secondary Education Act' (extra gelden aan scholen met relatief veel kinderen uit de lagere sociaal economische klasse).

5.3.4 *Cesuur*

De periode van grote optimistische activiteit is weldra gevolgd door de publicatie van een aantal belangrijke studies. Daar zijn natuurlijk de teleurstellende evaluerende rapporten van 'Headstart' en de Education Act zelf (1967, 1968). Ook is er de massale vergelijkende

Contouren onderwijsbestel

studie betreffende de studieresultaten in de wiskunde in 12 landen (1967), uitgevoerd door de 'International Association for the Evaluation of Educational Achievement' (IEA)¹.

In Engeland verschijnt in 1967 het zgn. 'Plowden-report'. Het is niet nodig een afzonderlijke beschouwing aan deze studies te wijden, omdat zij ten aanzien van hun voornaamste bevindingen in dezelfde richting wijzen als het zgn. 'Coleman-report', dat wij wel zullen beschouwen. Het is deze studie die in 1966 de eerste grote twijfel oproept over de toen gangbare opvattingen met betrekking tot de onafhankelijke invloed van de school op ongelijkheid. De invloed van deze studie reikt zo ver, dat wij er hier wat uitvoeriger op zullen ingaan.

5.3.5 *Een opzienbarende studie*

Het rapport 'Equality of Educational Opportunity' bevat de resultaten van een onderzoek naar de ongelijkheid van kansen in het Amerikaanse onderwijs en de verklaring ervan. Vele resultaten hebben betrekking op de specifieke Amerikaanse onderwijssituatie, zoals de invloed van het behoren tot een bepaalde etnische of raciale groepering. Deze zullen hier buiten beschouwing worden gelaten. Van bijzonder belang achten wij de paragraaf waarin het gaat over de effecten van schoolomstandigheden op schoolprestaties (paragraaf 3.2).

Verschillen in schoolprestaties zijn toegeschreven aan:

- i 'student background factors': opleiding van ouders, stad-platteland, gezin etc.
- ii 'student body characteristics': verzuim, tijd besteed aan huiswerk etc.
- iii 'schoolfacilities': uitgaven per leerling, bibliotheek, omvang school, curriculum etc.
- iv 'teacher characteristics': ervaring, opleiding, milieu, etc.

¹ Zie paragraaf 3.2 van dit commentaar voor een uitvoerige bespreking.

Coleman's meest opzienbarende conclusie verdient de aandacht: hij stelt dat schoolprestaties nauwelijks beïnvloed worden door ongelijke schoolvoorzieningen. Zijn studie toont aan, dat meer dan 70% – in enkele gevallen zelfs 90% – van de totale verschillen in schoolresultaten gevonden wordt *binnen* dezelfde school en niet *tussen* scholen. Hoewel er grote verschillen geconstateerd zijn in schoolvariabelen (zie iii en iv), kunnen verschillen in schoolprestaties er nauwelijks door worden verklaard¹. Zelfs de gevonden variatie in prestaties van school tot school moeten volgens Coleman vrijwel geheel worden toegeschreven aan sociale omgeving en sociaal klimaat van scholen. De school komt in het rapport bepaald niet naar voren als een 'gelijkmaker'.

Van heel groot belang blijken juist de factoren te zijn die hierboven onder (i) zijn aangeduid. Het sterke verband dat is aangetoond tussen familieachtergronden en prestaties blijkt ook niet af te nemen naarmate het kind langer schoolgaat. Binnen de schoolvariabelen, die dus maar geringe invloed uitoefenen, zijn kenmerken van het onderwijzend personeel nog de belangrijkste. De auteurs vatten hun bevindingen aldus samen: 'Taking all these results together, one implication stands out above all; that schools bring little influence to bear on a child's achievement that is independent of his background and general social context; and that this very lack of an independent effect means that the inequalities imposed on children by their home, neighbourhood, and peer environment are carried along to become the inequalities with which they confront adult life at the end of school' (p. 325).

5.3.6 *Opnieuw geanalyseerd*

Zeer vele Amerikaanse wetenschappers hebben zich beziggehouden met het door Coleman c.s. ingestelde onderzoek. De bekendste

¹ Het spreekt vanzelf, dat het niet uitgesloten is dat *grotere* verschillen in schoolvariabelen tot andere conclusies zouden leiden. Er is met andere woorden wel een grens waarbij de invloed van de schoolvariabelen aanmerkelijk toeneemt. De conclusies van Coleman gelden dan ook voor de tijdens het onderzoek bestaande situatie.

Contouren onderwijsbestel

heranalyse van de door Coleman verzamelde gegevens is die van Jencks en zijn medewerkers (1972). Deze onderzoekers hebben zich trouwens niet alleen beperkt tot de Coleman-studie, maar hebben tevens gegevens uit andere Amerikaanse nationale onderzoeken daarbij betrokken. De bekendste hiervan zijn de studie van Flanagan ('Project Talent') en van Blau en Duncan ('The American Occupational Structure').

Het boek 'Inequality: A reassessment of the Effect of Family and Schooling in America' valt onder de verantwoordelijkheid van Jencks zelf. Het belangrijkste resultaat van de uitgevoerde heranalyse is dat de bevindingen uit de Coleman-studie onverkort gehandhaafd zijn. Met name geldt dit voor de conclusie, dat de familieomgeving de grootste invloed uitoefent op onderwijsprestaties, gevolgd door I.Q. Over de scholen merkt Jencks op 'that schools serve primarily as selection and certification agencies, whose job is to measure and label people, and only secondarily as socialization agencies, whose job it is to change people. This implies that schools serve primarily to legitimize inequality, not to create it' (pag. 135).

Overigens bevestigt de studie nog eens dat ook in de V.S. de 'educational opportunities are far from equal' (pag. 37). Hoewel beroepsposities die Amerikanen bereiken samenhangen met het bereikte opleidingsniveau (correlatie is 0.65), is vastgesteld dat er een grote spreiding blijft in beroepsposities bij mensen met evenveel scholing, gelijk intelligentie-quotient en gelijke familieomstandigheden. Er blijft 'at least half the variation in men's occupational statuses to be explained by factors that have nothing to do with family-background, test scores or educational attainment' (pag. 192). Dit Jencks-citaat betekent vooral, dat men de oorzaken van 'the variation in men's occupational statuses' niet te pakken heeft. Dat zou tot bescheidenheid ten aanzien van alle conclusies hebben moeten leiden. In de onverklaarde variantie zitten zonder twijfel – naast echt 'toevallige' factoren (geluk, pech, kennissen, en bijvoorbeeld de menselijke vrijheid om voor maximalisering van status of voor iets anders te kiezen) ook systematische aanleg- en

milieu-factoren die men met de toevallig beschikbare variabelen niet heeft kunnen dekken. Verschillen in inkomens van mensen zijn volgens Jencks nog veel moeilijker te verklaren dan verschillen in beroepsposities. Wij komen hier in een volgende paragraaf nog op terug. In het slothoofdstuk waarin de auteur zich afvraagt wat er nu gedaan moet worden, stelt hij dat 'none of the evidence we have received suggests that school reform can be expected to bring about significant social changes outside the schools' (pag. 255).

Jencks is tot deze overtuiging gekomen, omdat 'the character of the school's output depends largely on a single input, namely the characteristics of the entering children' (pag. 256). Uiteraard zitten in de 'characteristics' zowel aanleg als milieu.

5.3.7 *Onderwijs en sociale stratificatie*

Een andere recente onderzoeking, die de aandacht heeft getrokken is de studie van Boudon: *Education, Opportunity and Social Inequality* (1974). Hoewel de systeembenadering die Boudon toepast methodisch sterk afwijkt van de studie van Jencks, blijken de conclusies van Boudon die van Jencks te ondersteunen. Dat wil zeggen dat ook Boudon hervormers maant tot bescheidenheid: 'For decades both social scientists and policy makers had thought about and acted toward education on the basis of an optimistic philosophy: it was uncritically assumed that education could cure all kinds of social problems and, particularly, that it could bring about more equality among men. As the sociology of education developed, this view was progressively reversed and a new philosophy, a pessimistic one, emerged more and more convincingly. It may be summarized in the statement that schooling is unable to reduce to any considerable extent the inequalities among individuals which result from social background'. (voorwoord). Boudon behandelt in zijn boek twee soorten van ongelijkheden:

- inequality of educational opportunity (IEO);
- inequality of social opportunity (ISO).

Contouren onderwijsbestel

Nadat hij heeft laten zien dat in een zeer groot aantal landen de ongelijkheid in het onderwijs maar zeer geleidelijk is afgenomen en aanzienlijk is gebleven, komt de vraag aan de orde wat hiervoor verantwoordelijk gesteld moet worden. Boudon komt dan tot de conclusie dat eerder de samenleving dan het onderwijs c.q. de school hiervoor aansprakelijk is (pag. 114). Hij vat zijn conclusie als volgt samen: 'Changes in school systems, even if they were effective in reducing cultural inequality, would not greatly reduce IEO. A large amount of IEO would still be observable. An alternative strategy is to reduce the intensity of the exponential effect of stratification. This is indeed the objective pursued by many institutional reforms in lowering the barriers between curricula, in increasing the number of years of compulsory education, and so on. It is possible that these reforms have some effect in the desired direction. But as we saw, a trend towards differentiation of courses can also be observed and this tendency probably has the effect of reducing the weight of the reforms with respect to IEO. At a more general level, we can say that no magic recipe of any kind can eliminate the exponential selection mechanism. As soon as a differentiation of knowledge and training is accepted – or, rather, required, by a society, it will become operative' (pag. 115).

Centraal in de studie van Boudon staat de vraag hoe het te verklaren is dat de individuele sociale mobiliteit tamelijk gering blijkt te zijn. Oudere studies o.a. die van Blau en Duncan (1967) die de periode tussen 1910 en 1960 bekijken en van Miller (1960) die internationale vergelijkingen maakt, tonen aan, dat sociale mobiliteit meestal plaats vindt over een kleine afstand en dat bovendien de elite nogal gesloten blijft. Voorts zijn er voldoende gegevens verzameld die aantonen dat de sociale positie die personen innemen sterk beïnvloed wordt door het ouderlijk huis. Minder eenduidig is de informatie met betrekking tot de relatie onderwijs en sociale mobiliteit. Volgens Anderson (1961) heeft mobiliteit weinig van doen met onderwijs, omdat volgens deze onderzoeker mensen met eenzelfde onderwijs carrière bijna even vaak sociaal stijgen, dalen of gelijkblijven. Hij baseert zich daarbij op gegevens over Engeland en Zweden. Daarentegen toont een onderzoek in Duitsland van Morris,

Janowitz (1958) een sterke samenhang tussen beide aan, met name voor de hogere onderwijsniveaus. De belangwekkende studie van Husén mag hier niet onvermeld blijven. Deze Zweedse longitudinale studie (1968) is gebaseerd op een aselecte steekproef van 1500 individuen die vanaf 1938 tot 1964 zijn gevolgd. Husén onderschrijft de bevinding van Anderson 'that only a small part of a person's prospects of mobility can be explained by education. It may also be interpreted to mean that one educated oneself to reach a certain status level, at which one later remains' (pag. 168). In Nederland heeft Kuiper (1954) verdedigd dat de positie van mensen niet zozeer blijkt uit het beroep, maar vooral uit de sociale omgang. Hij is dan ook van mening dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de beroepsrangorde en de sociale rangorde. Zijn schatting is dat beroepsmobiliteit groter is dan de sociale mobiliteit. De groepsmobiliteit, de persoonsmobiliteit en de intergeneratiemobiliteit is bestudeerd door Van Tulder (1962). Hij overziet de periode van 1919 tot 1954 voor de mannelijke beroepsbevolking vanaf 18 jaar in Nederland. In de door Van Tulder onderzochte periode is een verschuiving naar boven opgetreden in de relatieve bezetting van verschillende sociale lagen. De bezetting van de hoogste lagen is relatief sterk toegenomen, de bezetting van de laagste lagen is relatief vrij sterk gedaald. Bij deze groepsmobiliteit is het verbeterde onderwijsniveau van belang, maar 'men moet wel tot de conclusie komen dat de betere schoolopleiding van thans niet volledig in een betere positie resulteert' (pag. 217). Ook is het aantal te bezetten posities in de hoogste lagen aanzienlijk toegenomen. Het onderzoek heeft bovendien aangetoond, dat persoonsmobiliteit (dat is mobiliteit binnen een generatie) vrijwel altijd over korte afstand plaatsvindt. Daarentegen is de intergeneratiemobiliteit (van vader op zoon) wel groter. Ten opzichte van de vorige generatie blijkt 37% gestegen, 23% gedaald en 40% gelijkgebleven te zijn. In het algemeen blijkt dat mobiliteit en opleidingsniveau sterk samenhangen. Wel wijst het onderzoek uit dat, wanneer de deelneming op een bepaald niveau algemeen wordt, de mobiliteitskans die dat niveau geeft, afneemt. De lagere school gaf in 1919 nog kansen op sociale mobiliteit, maar in 1954 niet meer. De

Contouren onderwijsbestel

mobilitetskans van het (m)ulo was in de Tweede Wereldoorlog het grootst, aldus Van Tulder.

Het systeemmodel dat door Boudon is geconstrueerd levert interessante conclusies op. Zo is op basis van Britse gegevens uit de vijftiger jaren aangetoond, dat op alle onderwijsniveaus personen uit de lagere sociale strata minder mogelijkheden hebben om met het bereikte onderwijsniveau een voordelige sociale status te verwerven (pag. 132).

Maar het eigenlijke doel van het model is geweest om na te gaan wat de invloed is van de toenemende onderwijsdeelneming en afnemende ongelijkheid van kansen in het onderwijs op de sociale mobiliteit (pag. 161). Noch de één, noch de ander leidt, volgens Boudon, tot een vergroting van de individuele mobiliteit. Het resultaat van zijn analyse is dat (de rigiditeit van) de sociale stratificatie zelf verantwoordelijk moet worden gesteld voor sociale (im)mobiliteit: 'The IEO-ISO model definitely indicates that stratification is the principal factor responsible for inequality of educational opportunity as well as for inequality of social opportunity and that any lessening of the rigidity of stratification – for instance, through a reduction of economic inequality – is probably more likely to affect the inequality of both educational and social opportunity than any other factor' (pag. 195). Tevens toont het model aan 'that a tremendous over-time technological, economic and educational change is not incompatible with a very limited change in the structure of mobility. It predicts that insofar as mobility change is observed, it will appear as random rather than as following any definite general trend' (Pag. 196).

Uit de bevindingen is in het algemeen af te leiden, dat het onderwijs de starheid van de sociale gelaagdheid niet kan doorbreken. Tot deze conclusie komt ook Phillips (1972, p. 551). Zelfs blijkt dat de ongelijkheid in het onderwijs voor een belangrijk deel het gevolg is van de sociale hiërarchie in de samenleving: kinderen uit de lagere sociale milieus maken veelal een moeizame schoolcarrière door. Voorts is vastgesteld dat kinderen uit de lagere sociale milieus hun betere opleiding niet altijd of maar ten dele kunnen omzetten in een

maatschappelijk voordeel. Voor zover onderwijs uitzicht biedt op verticale mobiliteit, moet tevens worden opgemerkt dat dit vermogen van het onderwijs slijt, zodra op een bepaald niveau de deelneming toeneemt.

Een belangrijke vraag betreffende de oorzaken van de starheid van de sociale gelaagdheid moet vooralsnog onbeantwoord blijven. Hiervoor is verdere analyse nodig. Bij zo'n verdere analyse zou wel eens kunnen blijken dat de starheid voortvloeit uit twee groepen van oorzaken. De eerste groep betreft de verschillen in gemiddelde aanleg tussen sociale strata. In verband hiermee kan gewezen worden op de opvatting van Burt (1961).

Hij is van mening, dat 'the discrepancies between the general intelligence of the children and the occupational class into which they are born is bound to produce a large and fairly constant amount of 'basic mobility', quite apart from any deliberate changes in the political or educational structure of the society' (pag. 3). Dit zou betekenen dat er in een samenleving – zeker die waarin in hoge mate gelijkheid van kansen bestaat – voortdurend een zekere 'afroming' plaatsvindt van sociale groeperingen. Bovendien worden genetische verschillen tussen sociale klassen versterkt door de tendens dat de partnerkeuze veelal ook binnen dezelfde sociale klasse plaatsvindt. Jensen (1972) heeft tussen echtparen ten aanzien van intelligentie een correlatie van 0.60 gevonden. Een tweede groep van oorzaken betreft milieuverschillen die niet manipuleerbaar blijken te zijn. Het zouden verschillen in waardenoriëntaties en verwachtingen kunnen betreffen die diep in het gezin of de familie liggen verankerd.

Bij het vaststellen van de betekenis van de resultaten van deze studies moet men er wel voor waken de maatschappelijke invloed van het onderwijs te beperken tot de effecten die het onderwijs heeft op veranderingen in de sociale gelaagdheid. Het is immers zo, dat er niet voor alle mogelijke aspecten die onder invloed van het onderwijs kunnen staan empirisch materiaal voorhanden is. Sommige van die aspecten zijn ook moeilijk meetbaar, zoals gedrags- of attitudekenmerken van individuen. Ook Jencks wijst daarop in zijn studie

(pag. 12). In dit verband is in dit commentaar al gewezen op de invloed die uitgaat van het onderwijs doordat het voor kinderen 'een pedagogisch veld' creëert. Vooral de invloed die uitgaat van de plaats die kinderen innemen in de groep ten opzichte van hun leeftijdgenoten lijkt voor de vorming van groot belang (paragraaf 3.3). Ook is gewezen op het I.E.A.-onderzoek, dat de invloed van de school op de attitudionele vorming bevestigt (paragraaf 3.2).

Tenslotte wil de Raad er op wijzen, dat zich ook in ons land een aanzienlijke economische groei heeft voorgedaan in de afgelopen decennia. Dit is gepaard gegaan met verschuivingen in de verhouding tussen het aantal hoofd- en het aantal handarbeiders. Een dergelijke verschuiving heeft ook geleid tot sociale veranderingen met betrekking tot leef- en werkgewoonten. Hier zien wij dat ten minste twee factoren samenwerken: vanuit het onderwijs is er een aanvoer van opgeleiden met kennis en vaardigheden, die inzetbaar waren in functies die als gevolg van economische groei beschikbaar kwamen. Het is niet zeker of de hier geschetste convergentie ook in de toekomst van kracht zal kunnen blijven.

5.3.8 *Onderwijs en inkomen*

De probleemstelling die ons thans bezighoudt is in hoeverre bestaande inkomensverschillen kunnen worden toegeschreven aan het onderwijs. Deze vraag is relevant, omdat hij voorafgaat aan de vraag in hoeverre de bestaande inkomensverschillen gereduceerd kunnen worden middels onderwijs als beleidsinstrument. Er zijn erg veel pogingen gedaan om de relatie tussen onderwijs en inkomen meer expliciet te maken. Bij een vergelijking van de literatuur op dit gebied doet zich de moeilijkheid voor dat verschillende onderzoekers noch inkomen, noch onderwijs op dezelfde wijze hebben verstaan. Met inkomen kan men het primaire of secundaire, het jaarinkomen of levensduurinkomen bedoelen. Onderwijs kan op het formele of informele, en het initiële of continue onderwijs betrekking hebben. De resultaten van de vele onderzoeken op dit gebied lopen dan ook uiteen met als extremen: onderwijs is nauwelijks een verklarende

factor voor inkomensverschillen en onderwijs is de belangrijkste factor voor het verklaren van deze verschillen.

Er zijn studies verricht naar de bijdrage van het onderwijs aan de economische groei. Denison (1964) werkte bijvoorbeeld de 'residual factor approach' uit. Essentieel voor deze benadering is, dat de toename van de economische groei niet geheel verklaard kan worden uit de toeneming van de fysieke hoeveelheid kapitaal en de hoeveelheid arbeid. Er is een residu dat hij toerekent aan de verbetering van de kwaliteit van de arbeid en onderwijs maakt hier onderdeel van uit. Om de bijdrage van het onderwijs tot de economische groei meer exact te bepalen, gaat Denison uit van de veronderstelling dat 60% van de geconstateerde inkomensverschillen kunnen worden toegerekend aan onderwijs. De bezwaren tegen deze benadering aangevoerd zijn onder andere: er zijn geen duidelijke argumenten waarom het residu identiek is met de verbetering van de kwaliteit van de arbeid; het verband tussen economische groei en onderwijs houdt niet noodzakelijkerwijs in dat onderwijs een positieve invloed heeft op de economische groei, doch zou ook kunnen betekenen dat dankzij een groei van de economie uitgaven voor onderwijs gedaan kunnen worden.

Andere studies zijn gebaseerd op de kosten-baten benadering. Deze zogenaamde 'human capital' benadering probeert de 'rate of return' te berekenen, dat wil zeggen dat men nagaat of investeringen door middel van onderwijs in de bekwaamheden van een individu zowel voor de maatschappij als voor het individu renderen. Voor ons land hebben De Wolff en Ruiters (1968) zowel het privé- als het maatschappelijk rendement berekend. Voor de berekening van het privé-rendement gaan zij uit van het inkomen na aftrek van belastingen (baten), terwijl aan de kostenzijde rekening gehouden wordt met gederfde inkomens. Voor de berekening van het maatschappelijk rendement is uitgegaan van het inkomen voor aftrek van belastingen en van de werkelijk gemaakte uitgaven voor het onderwijs. De Wolff en Ruiters komen in hun berekeningen tot een privé-rendement dat hoger is dan het maatschappelijk rendement,

Contouren onderwijsbestel

respectievelijk circa 10% en circa 7%. De bezwaren tegen deze benadering aangevoerd zijn onder andere: onderwijs is niet alleen verantwoordelijk voor de geconstateerde inkomensverschillen, er zijn andere factoren zoals motivatie en milieu.

De al eerder vermelde Zweedse longitudinale studie van Husén heeft aangetoond dat het inkomen stijgt naarmate er meer onderwijs is genoten. Toch blijven er, ondanks gelijk aantal jaren opleiding, duidelijk verschillen bestaan in inkomen tussen leden van verschillende sociale klassen. Ruwweg éénderde van de inkomensverschillen wordt erdoor verklaard. In een onderzoek naar de relatieve bijdrage van intelligentie, onderwijs en milieu op inkomen baseren De Wolff en Van Slype (1973) zich op een deel van deze door Husén verzamelde gegevens.

Zij onderzoeken een steekproef van 500 man, van dezelfde leeftijd uit één stad namelijk Malmö. Binnen deze groep kan met moeite 32% van de variantie toegeschreven worden aan systematische factoren, te weten:

- het milieu van herkomst;
- intelligentie, gemeten tussen 11 en 13 jaar;
- het aantal jaren genoten onderwijs.

Van deze drie factoren is de laatste de belangrijkste, maar hij verklaart toch niet meer dan 15% van de totale variantie.

Ten aanzien van de verklaring van inkomensongelijkheid komt Jencks (1972) tot de volgende conclusie: 'Neither family background, cognitive skill, educational attainment, nor occupational status explains much of the variation in men's income. Indeed, when we compare men who are identical in all these respects, we find only 12 to 15 percent less inequality than among random individuals' (pag. 226). Jencks verklaart dus 15% van de inkomensverschillen uit soortgelijke factoren als waaruit De Wolff en Van Slype 32% verklaren; het grootste verschil tussen de gegevens is dat bij Jencks leeftijdsverschillen optreden en binnen het materiaal van de Nederlandse onderzoekers niet. Volgens Jencks kan maar een klein deel van de inkomensverschillen verklaard worden, omdat het

grootste deel afhankelijk is van geluk. Somermeyer (1965) is voor Nederland tot een soortgelijke conclusie gekomen, toen hij vaststelde dat van de spreiding en scheefheid van inkomensverdelingen 70% op toeval beruiste. Somermeyer meldt op pagina 105 van zijn studie, dat voor de Nederlandse belastingplichtige in 1955 slechts 30% van de variantie kan worden toegekend aan systematische factoren, waaronder 7% van de totale variantie aan intelligentie en genoten onderwijs te zamen. Een andere overeenkomst tussen de studie van Jencks en Somermeyer is dat de verschillen in inkomens zich vooral ook binnen beroepsgroepen manifesteren.

Aangezien inkomensverschillen veeleer gebaseerd zijn op toevallige geluksfactoren, dient de nivellering van het inkomen gerealiseerd te worden via een directe inkomensherverdeling. Op Jencks bevindingen is een stroom van kritiek losgebarsten. De aanvallen spitsen zich toe op het begrip 'luck' dat centraal staat bij Jencks, maar dat door andere onderzoekers (Bell, Lipset, Levine) als een residu à la Denison wordt gezien. Met andere woorden, meer research dient ondernomen te worden ten einde de factoren die Jencks gemakshalve 'luck' noemt expliciet te maken.

De kosten-baten benadering richt zich op het aanbod van gegradueerden en kijkt niet naar de vraag naar gegradueerden op de arbeidsmarkt. Tinbergen echter heeft een methode gehanteerd waarbij in een beschouwing over de relatie inkomensverdeling-onderwijs zowel de vraag als het aanbod op de arbeidsmarkt betrokken worden. De vraag naar arbeidskrachten wordt afgeleid uit de produktiefunctie (Cobb-Douglas), terwijl het aanbod gedifferentieerd wordt naar drie onderwijsniveaus.

Tinbergen (1975) komt tot de conclusie dat de inkomensverdeling sterk verbeterd kan worden door mensen over te hevelen van lagere naar hogere bekwaamheidsklassen, dat wil zeggen door meer onderwijs te verschaffen. Hooggeschoolden verdienen naar zijn mening erg goed omdat de vraag naar hen het aanbod overtreft. Deze vraag neemt vooral toe onder invloed van de technische ontwikkeling. Tinbergen stelt nu dat de afloop van de race tussen de

Contouren onderwijsbestel

voortschrijdende techniek en de toename van het aantal hoog opgeleide mensen bepaalt of de inkomensverschillen groter of kleiner wordt.

Tinbergen berekent dat de verhouding tussen het inkomen van academici en het gemiddelde inkomen in Nederland in de periode van 1900-1970 is gedaald met 38 à 57%. Hij verwacht dat in 1990 nog eens een daling zal zijn opgetreden van 35 à 48%.

Pen (1975) brengt diverse bezwaren naar voren tegen de opvattingen van Tinbergen. Hij vindt onder meer dat Tinbergen onvoldoende rekening houdt met:

- . dat inkomensschalen de hiërarchie van een sociaal waarderingsstelsel symboliseren die zich onttrekken aan marktfactoren;
- .. dat onderwijs niet alleen in een meer gekwalificeerd aanbod voorziet, maar vervolgens ook de vraag naar gekwalificeerden kan doen toenemen;
- ... de verschillende substitutiemogelijkheden tussen verschillende soorten arbeid;
- de invloed van de internationale mobiliteit van arbeid.

Ook Kuipers (1973) heeft kritiek op Tinbergen naar voren gebracht. Hij volgde een soortgelijke benadering als Tinbergen door de inkomensongelijkheid afhankelijk te stellen van bekwaamheidsverdeling en produktiestructuur. Echter zijn conclusie luidt dat Tinbergens veronderstelling dat inkomensverschillen scherp verkleind kunnen worden door niet al te sterke uitbreiding van de hoogste en inkrimping van de laagste bekwaamheidsklassen verworpen dient te worden. Het kernpunt van zijn betoog is dat een afnemende inkomensongelijkheid niet alleen het gevolg is van een vermindering van de ongelijkheid der bekwaamheden, maar tevens van een toeneming van de substitutie-elasticiteit van de werknemers onderling. Met andere woorden een toeneming van de substitutiemogelijkheden tussen verschillende soorten arbeid leidt eveneens tot een nivellering van inkomensverschillen. Tinbergens optimisme ten aanzien van het nivelleren van

inkomensverschillen via de bekwaamheidsverdeling is volgens Kuipers gebaseerd op de onderschatting van de waarde van bovengenoemde substitutie-elasticiteit. In tegenstelling tot Tinbergen die de substitutie-elasticiteit een waarde 1 geeft, komt Kuipers tot een waarde duidelijk groter dan 1 (ongeveer 5). Dit impliceert dat een loonstijging van de ene categorie arbeid ten opzichte van een tweede categorie een meer dan proportionele daling in de verhouding tussen vraag naar arbeid van de eerste en die van de tweede categorie teweegbrengt.

De conclusie die wij uit studies mogen trekken is, dat vooralsnog binnen het huidige maatschappelijke bestel de directe invloed van het onderwijs op het inkomen van de opgeleide gering is. Men mag dan ook niet verwachten dat grotere gelijkheid van ontvangen onderwijs op zich zelf voldoende zou zijn om een grotere gelijkheid van inkomens teweeg te brengen. Het is mogelijk dat op de langere termijn de zogenaamde 'overscholing' wel effecten zal hebben in die richting.

5.4 Interactie onderwijs en samenleving; een standpuntbepaling

5.4.1 *Onwetendheid*

Er is een netwerk van wederkerige betrekkingen tussen schoolwezen en samenleving. Een beschrijving van de relaties van het schoolwezen tot zijn maatschappelijke omgeving geeft Idenburg (1971). Hij onderscheidt als omgeving van het onderwijssysteem wetenschap en techniek, godsdienst en wereldbeschouwing, het economische systeem, het sociale systeem, het politieke systeem, en ten slotte de demografische factor. Een verandering in één van deze systemen heeft invloed op andere systemen en op de instituties binnen die systemen. Zo gesteld hebben veranderingen in het economische systeem consequenties voor het onderwijssysteem of omgekeerd. Toch is deze bewering nog te algemeen, omdat wij niet weten of *elke*

verandering in een systeem zich – al of niet versterkt of gewijzigd – voortzet in een ander systeem. Om te weten of een wijziging in één van de door Idenburg onderscheiden systemen zal leiden tot wijziging(en) in andere systemen (of één daarvan) is inzicht nodig in de *intensiteit* en *aard* van de betrekkingen tussen systemen. Hiervan echter weten wij maar zeer weinig, het is grotendeels nog terra incognita.

5.4.2 *Voorzichtigheid geboden*

De beperkingen van empirische onderzoeken waaraan in dit hoofdstuk is gerefereerd, mogen niet uit het oog worden verloren. Het is welhaast onnodig te zeggen dat aan elk onderzoek methodologische bezwaren kleven. Het is daarom zaak om bij een standpuntbepaling ervoor te waken dat één onderzoek op zich doorslaggevend wordt. Het geheel van resultaten is richtinggevend. Wanneer twee verschillende onderzoeken een verschillende methodiek hanteren, zich ook baseren op verschillende gegevens, maar dan toch in éénzelfde richting wijzen, dan is dat feit belangrijker dan de resultaten van de onderzoeken op zich. Studies als die van Jencks, Boudon en Coleman is geen kritiek bespaard gebleven. Zo heeft de laatste het verwijt getroffen dat hij zich zo zeer op de resultaten van cognitieve tests heeft gebaseerd. Jencks en Boudon zijn gekritiseerd, omdat zij zich sterk richten op individuele ongelijkheid in plaats van op groepsongelijkheid. Bovendien heeft onder meer Levine als bezwaar tegen de studie van Jencks aangevoerd 'the book's focus on intragroup rather than intergroup differences' (1973). Als men de relevantie van het onderwijs als verklarende factor voor inkomensverschillen analyseert, zijn de inkomensverschillen tussen groepen (met name beroepscategorieën) relevanter dan de verschillen binnen een groep. Met andere woorden onderwijs bepaalt in sterkere mate het inkomensniveau waarop gestart wordt binnen een bepaalde beroepsgroep dan het verdere inkomensverloop. Zeer veel kritiek is er geuit op de beleidsaanbevelingen van Jencks. Deze kritiek is echter in dit commentaar van minder belang, omdat ook de

beleidsaanbevelingen zelf buiten beschouwing blijven. Wel is van belang dat over het boek van Jencks een nogal onoverzichtelijke methodologische discussie is gevoerd. Een uiterst scherpe kritiek verscheen bijvoorbeeld van Edmonds (1973, pag. 87) die schrijft dat 'Jenck's work suffers from a rather long list of methodological pitfalls'. Daarbij wijst hij onder meer op het gebruik van de statistiek, de pad-analyse en het veronachtzamen van mogelijke relaties die er kunnen zijn tussen milieu, school en succes. Barritt is evenwel van mening dat 'Inequality has received a good deal of praise for its methodology. It is far from being the weakest of the social policy studies. Many researchers feel that it is the sort of work more of us ought to be doing to 'solve' problems' (1975, pag. 6).

Men kan studies als van Boudon en Jencks ook tegenwerpen dat zij het effect van onderwijs evalueren op grond van een oneigenlijke doelstelling. Immers doorbreking van sociale gelaagdheid en vermindering van inkomensongelijkheid zijn geen expliciete doelstellingen geweest van het onderwijs.

Bij een bespreking van beperkingen van empirisch onderzoek mag nogmaals niet onvermeld blijven, dat onderzoek zijn restricties kent naar plaats en tijd. Veel van het door ons aangehaalde onderzoek betreft buitenlands onderzoek en in sommige gevallen is het ook van oudere datum. Soms kan er reden zijn om buitenlandse onderzoekingen niet zonder meer van toepassing te achten op de Nederlandse situatie. Die reden kan zijn dat er in Nederland onderwijs is, dat wordt gedragen door vanouds emancipatorische waarden. Matthijssen heeft bijvoorbeeld gewezen op de emancipatorische functie van het katholiek middelbaar onderwijs (1958). Het heeft stellig bijgedragen aan een maatschappelijke emancipatie van een groepering, aan de bewustmaking van de bestaande positie en het ontwikkelen van coherentie en solidariteit. Ook dit zijn invloedssferen van het onderwijs, die zich moeilijk in kaders van het empirisch onderzoek laten brengen.

5.4.3 *Getemperd optimisme*

Lange tijd heeft er een bijna vanzelfsprekende algemeen aanvaarde opvatting bestaan, dat vernieuwing of verandering van het onderwijs als vanzelf een overeenkomstige weerslag ten gevolge heeft in de samenleving. Hierover is gegronde twijfel gerezen. Met name de studies van Jencks en Boudon hebben bijgedragen aan een groeiend besef dat het onderwijs in het verleden te zeer is voorgesteld als een dominante factor van maatschappelijke vernieuwing. Beide onderzoekers stellen veeleer dat in het onderwijs de bestaande maatschappelijke verhoudingen worden gereproduceerd. Stellig is met de genoemde studies niet alles gezegd. De mate waarin onderwijs als efficiënt beleidsinstrument ter bestrijding van sociale ongelijkheden beschouwd mag worden, laat zich echter vooralsnog niet nauwkeurig uitdrukken. Toch moet gezegd worden dat de teneur daaromtrent een pessimistische is, getuige ook het internationale congres dat in januari 1975 door de OECD over 'Education, inequality and life chances' is gehouden.

Die teneur is een andere dan wij in de Contourennota aantreffen. De vraag van Emmery: 'Can the school build a new social order', wordt thans overwegend ontkennend beantwoord. Green (1969) gaat zelfs nog verder door te stellen, dat het niet de vraag is of scholen een nieuwe sociale orde zullen bouwen, maar de cruciale vraag is naar zijn mening of de sociale orde een nieuw onderwijssysteem tot stand zal brengen (pag. 224).

5.4.4 *Sociaal-culturele oriëntatie van het onderwijs*

Verschillende auteurs, in ons land met name Brands (1973) hebben ideologische kritiek geuit op compensatie- en beïnvloedingsprogramma's. Zij menen dat dergelijke programma's uitgaan van een deficiëntie-theorie, dat wil zeggen dat wordt uitgegaan van een dominant cultuurpatroon en dat alles wat daarvan afwijkt als achterstand wordt gedefinieerd. In de plaats van de deficiëntie-theorie stellen deze critici de differentiatie-theorie: zij

gaat uit van verschillen in cultuurpatronen, maar zij spreekt niet over achterstanden, omdat daarmee een waarde-oordeel is uitgesproken en een bepaald cultuurpatroon als ideaal wordt gebrandmerkt. Op het eerste gezicht kan worden getwijfeld of de ideologische kritiek ook van toepassing is op het Contourenplan als geheel. Immers op diverse plaatsen is in de Contourennota benadrukt dat 'de school in open relatie moet staan met de samenleving' (pag. 91). Deze relatie is in de nota ook nader geëxpliciteerd en daarbij ligt de nadruk op twee onderdelen te weten:

- doelgroepverruiming: 'de school zou een veel bredere bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de bewoners in zijn directe omgeving' (pag. 91) en de 'school moet een buurthuis kunnen zijn' (pag. 90);
- stimuleringsbeleid: schoolmilieu en gezinsmilieu moeten dichter bij elkaar worden gebracht, zodat in het onderwijs met meer vrucht rekening kan worden gehouden met de sociale achtergrond van kinderen (pag. 10+11).

Op grond van bovenstaande moet worden vastgesteld dat in de Contourennota bepleit is, dat het onderwijs het eigen leefmilieu en eigen cultuurpatroon van leerlingen respecteert en er ook bij aansluit.

Toch ligt de zaak niet zo eenvoudig. Allereerst moet worden opgemerkt, dat afstemming van het onderwijs op de verschillende cultuurpatronen die er in een samenleving zijn, met zich brengt een meer directe relatie tussen leerstofkeuze en leerdoelen met het cultuurpatroon van de doelgroep. Om aan een zodanige voorwaarde te voldoen is op zijn minst meer kennis vereist van de wijze waarop en de mate waarin onderscheiden cultuurpatronen van elkaar verschillen. Men mag verwachten, dat bij een volledige realisering van een meer directe relatie tussen school en omgeving de verschillen tussen scholen aanmerkelijk zullen gaan toenemen. Het ontstaan van typische volksscholen en elitescholen zal dan niet te vermijden zijn. Niet duidelijk is of de hierboven aangegeven consequentie in de Contourennota als ideaal wordt aanvaard. Voor

de samenleving kan het een sterkere geleiding naar subculturen teweegbrengen. Onzeker is echter of de schoolgaande kinderen gebaat zijn bij een directere aansluiting van het onderwijs bij hun sociaal-culturele achtergronden. Over de effecten daarvan op leer- en schoolsucces moet nog veel onderzoek plaatsvinden. Ashcroft waarschuwt dat men 'should not take it as a datum that children necessarily learn more by relating learning to their social environment'.

Het is naar zijn mening nog 'much too early to come to any hard conclusions on the evidence available' (1975). In dit verband is het interessant te zien dat Coleman (1965) met betrekking tot de politieke vorming van een leerling er op wijst, dat de invloed van de school groter wordt naar gelang zij verder afstaat van zijn milieu. In aansluiting daarop wijst Idenburg (1971, pag. 75+76) op de invloed van Engelse kostscholen op zoveel politieke leiders. Deze 'public schools' deden dat juist in grote afzondering van het huiselijk milieu. Het bestaan van een dominant cultuurpatroon in een samenleving betekent dat bepaalde waarden, kwaliteiten, talenten meer gewaardeerd worden, dat wil zeggen meer beloning genieten. Beloning die zich kan uitdrukken in inkomen, aanzien, maar ook in ondersteuning middels subsidie. Wat dit laatste betreft zou een studie naar subsidiëring van de verschillende culturele activiteiten interessant kunnen zijn. Indien in het onderwijs de participatie aan verschillende cultuurpatronen wordt bevorderd, dan zal in de maatschappij nagenoeg gelijke waardering voor de onderscheiden cultuurpatronen moeten zijn gerealiseerd. Is aan deze voorwaarde niet voldaan dan zal de ongelijkheid van maatschappelijke kansen toenemen. De waardering voor de afzonderlijke cultuurpatronen is echter niet in de eerste plaats een onderwijskundig, maar een politiek-maatschappelijk probleem.

5.4.5 *Besluit*

Wij hebben al opgemerkt dat de Contourennota de indruk wekt de invloed van het onderwijs op de samenleving enigszins te overschatten. Deze indruk wordt versterkt door een confrontatie van

de aanpak die de Contourennota voorstaat met bovenstaande internationale literatuur. De realisering van de doelstellingen uit de Contourennota zal gezien de taatheid van maatschappelijke verhoudingen grote inspanningen vergen.

Kenmerkend voor de aanpak van de Contourennota is dat de opstellers zich – zij het impliciet – een maatschappij- en mensbeeld voorstellen, dat wil zeggen zich een maatschappelijk ideaal stellen, waarvan de verwezenlijking mede afhankelijk is van verwezenlijking van het contourenplan. Via de onderwijsvernieuwing wordt naar het maatschappelijk ideaal toegewerkt, waarin 'nieuwe maatschappelijke verhoudingen', 'meer gelijkwaardigheid' zijn opgenomen. Hierbij passen twee kritische kanttekeningen.

In de eerste plaats onderschat een dergelijke aanpak de taatheid van maatschappelijke verhoudingen die op hun beurt van invloed zijn op het onderwijs. In feite komt dit neer op een onderschatting van de reproductiefunctie van het onderwijs.

In de tweede plaats wekt de Contourennota hiermee de indruk te zeer 'naar het onderwijs te kijken als een middel voor iets anders, bijvoorbeeld alleen als instrument ter doorbreking van de bestaande sociale ongelijkheid, en als zodanig lijkt het te falen' (Vervoort, 1975). De hier aan het woord zijnde auteur heeft eerder als zijn mening te kennen gegeven, dat het onderwijs 'weliswaar de scherpe kantjes van het ongelijkheidssysteem wat kan afslijpen door als mobiliteitsinstrument te fungeren voor de begaafden, (maar) dat neemt niet weg dat de voornaamste functie van het onderwijs moeilijk een andere kan zijn dan het reproduceren van de samenleving als ongelijkheidssysteem. Het is illusoir te menen dat onderwijs, zonder ingrijpende maatschappelijke veranderingen die op hetzelfde doel zijn gericht, de sociale ongelijkheid zou kunnen doorbreken' (Vervoort, 1973).

Het is niet ondenkbaar, al geeft de Contourennota zelf ons niet die indruk, dat de bewindslieden uitgaan van de veronderstelling dat er over een periode van 20 à 25 jaar in Nederland een samenleving zal zijn die veel meer gelijkwaardig is dan de huidige. In die visie zou het

Contouren onderwijsbestel

Contourenplan niet als motor dienen voor een ontwikkeling naar deze gelijkwaardige samenleving, waarin de sociale ongelijkheid goeddeels zou zijn overwonnen, maar wel als een noodzakelijke anticipatie daarop. Indien een dergelijke gedachtengang wel aan de Contourennota ten grondslag ligt, dan dient de nota waar mogelijk toch aannemelijk te maken, in welk opzicht het huidige onderwijsbestel te kort schiet om in een (meer) gelijkwaardige samenleving te functioneren.

De Raad is van mening dat de uitvoering van de voorstellen in de Contourennota niet expliciet verbonden is aan verwachtingen over maatschappelijke ontwikkelingen op langere termijn en daarvan ook te weinig afhankelijk is gesteld. De Contourennota getuigt van een vertrouwen in de kracht van het onderwijs om richting te geven aan bestaande en toekomstige maatschappelijke verhoudingen. De Raad deelt dit vertrouwen niet op grond van de literatuur die hierover is verschenen en die in dit hoofdstuk slechts opsommend aan de orde kon worden gesteld. Voor een meeromvattende behandeling van de literatuur verwijzen wij onder meer naar Emmery (1974). De Raad wil met instemming nog een keer Idenburg citeren, die in zijn afscheidsrede de aanbeveling deed 'om de invloed van het schoolwezen als op zichzelf staand systeem niet te overschatten' (1971). Ons standpunt dat grotere gelijkheid in het onderwijs op zichzelf nog geen wezenlijke vermindering van sociale ongelijkheid zal bewerkstelligen, tast overigens de doelstelling van gelijkheid van onderwijskansen niet aan. Grotere gelijkheid in het onderwijs kan heel wel een zelfstandige doelstelling van het beleid zijn. Het onvermogen van onderwijs om sociale ongelijkheid in de samenleving effectief te doorbreken, maakt ongelijkheid van kansen in onderwijs zelf nog niet minder storend. Bovendien kan men stellen, dat het onderwijs aan de vermindering van sociale ongelijkheid moet bijdragen wat in zijn vermogen ligt, ook al is dit weinig. Met andere woorden vernieuwing van het onderwijs mag dan wel geen voldoende voorwaarde zijn voor vernieuwing van maatschappelijke verhoudingen, het is wel een noodzakelijke voorwaarde daarvoor.

Maar over deze bijdrage van het onderwijs is de Contourennota niet consequent. Immers in de nota wordt tevens aangedrongen op doorbreking van de veronderstelde relatie tussen onderwijs en maatschappelijke kansen. Nadat is vastgesteld dat de positie die men inneemt in de maatschappij in toenemende mate bepaald wordt door opleiding (pagina 8) lezen wij vervolgens, dat 'bij aanstelling minder dan vroeger naar vooropleiding zal gekeken behoren te worden. De schoolloopbaan is slechts één van de graadmeters van mogelijke geschiktheid – en vaak niet eens de belangrijkste'. Ook het begrip 'passende arbeid' dient verruimd te worden en ten slotte zal herverdeling van inkomen nodig zijn (pagina 21).

Nu pretendeert de nota – wij zouden zeggen met klem – dat kansarme groepen in het onderwijs meer, beter en ook langer van het onderwijs moeten gaan profiteren, maar waartoe? In de toekomst geldt dat leerlingen, ouders en samenleving het onderwijs niet meer vooral of in hoofdzaak moeten blijven beschouwen als een ladder tot meer prestige en inkomen (pagina 21). Met andere woorden: de positie in de maatschappij zal in de toekomst minder bepaald zijn door opleiding. Hier zit wel enige spanning: de nota benadrukt de bijdrage van het onderwijs aan een 'meer objectieve verdeling van maatschappelijke kansen' (pagina 11), maar wanneer er voor kansarme groepen na gelijkheid van kansen uitzicht komt op betere posities in de sociale stratificatie, omdat zij betere scholing krijgen, blijkt dat het onderwijs voor het verkrijgen van betere posities van minder belang zal zijn.

6 Een macro-economische kostenraming

6.1 Inleiding

Volgens de Contourennota (pagina 116) is een kostenraming op grond van het in de nota ontvouwde plan niet mogelijk, omdat dit plan geen nauwkeurig uitgewerkte voorstellen bevat, maar concepties. Deze opvatting is juist indien men aan een kostenraming hogere eisen van nauwkeurigheid stelt dan aan de beleidsvoornemens die hij betreft. Aanvaardt men daarentegen dat er naast concepties ook cijfers met een indicatieve betekenis gehanteerd kunnen worden, dan staan er geen principiële moeilijkheden aan een kostenraming in de weg. Praktische moeilijkheden zijn er natuurlijk te over, maar deze kunnen worden overwonnen met behulp van passende veronderstellingen, zoals in het vervolg zal blijken. Zeker worden hiermee arbitraire keuze-elementen geïntroduceerd, maar deze spelen nu eenmaal in iedere kostenraming een grote rol, zoals terecht in de Contourennota wordt opgemerkt (pagina 116). Ook onzekere ramingen die op veronderstellingen berusten kunnen verhelderend werken.

In het onderhavige geval is de kostenraming gericht op de vraag bij welke punten uit de Contourennota men bij nadere uitwerking in het bijzonder op de kosten bedacht zou moeten zijn. Met het oog hierop worden afzonderlijke ramingen voor verschillende onderdelen van de Contourenplannen gegeven. Dit maakt het ook mogelijk om tot een eerste prioriteitsstelling en keuze te komen in het geval dat men met financiële of economische beperkingen rekening zou moeten houden.

Op het voorlopige en globale karakter van de hieronder volgende schattingen is reeds gewezen. Over het algemeen is in geval van twijfel gekozen voor een voorzichtige raming in die zin dat de kosten van de Contourennota niet overdreven worden voorgesteld. Zeker valt er aan de verkregen cijfers nog veel te verbeteren. De Raad meent dat in de nader herziene plannen, die in de Contourennota in het vooruitzicht worden gesteld, door de opstellers naar onderdelen gespecificeerde kostenramingen moeten worden opgenomen.

Aangezien de Contourennota handelt over veranderingen die in de komende 20 à 25 jaar hun beslag zouden moeten krijgen (pagina 3 en 4) hebben onze ramingen betrekking op de toestand in het jaar 2000. Zij betreffen de macro-economische kosten van het onderwijs met en zonder realisering van de in de Contourennota uitgesproken voornemens. Met macro-economische kosten doelen wij op het totale beslag op produktieve middelen, ongeacht de vraag op wie dit drukt; dit omvat de kosten van scholen, hulpmiddelen en leerkrachten, maar ook de produktiederving van de leerlingen. Te zamen geeft dit aan welk deel van de beschikbare middelen de samenleving aan onderwijs besteedt, en dit is de grootheid die van belang is voor een afweging van deze bestemming tegenover andere. Bij de bepaling van deze kosten vragen wij ons niet af wie ze draagt; aan de verdeling van de lasten over overheid, leerlingen en hun ouders of nog anderen, zoals werkgevers, gaan wij in deze eerste, uiterst globale benadering voorbij. Deze werkwijze wordt kort toegelicht in paragraaf 6.6.

De berekening valt in drie onderdelen uiteen. Ten *eerste* willen wij de invloed van de Contourenplannen ramen op de deelname aan het volledig dagonderwijs door jongeren. Men moet daarbij uiteraard in het oog houden dat ook zonder Contourennota de onderwijsdeelname van nu tot het jaar 2000 allicht niet onaanzienlijk zou toenemen. Om het Contoureneffect vast te stellen moet dus eerst een raming worden gemaakt van deelname – en kosten – die in 2000 zouden optreden bij zoiets als een ongewijzigd onderwijsbeleid.

In de *tweede* plaats willen wij vervolgens de kosteneffecten ramen van veranderingen in het onderwijssysteem die in de Contourennota zijn voorgesteld, voor zoveel mogelijk betrokken op specifieke categorieën, en steeds berekend voor de situatie van het jaar 2000.

In de *derde* plaats willen wij afzonderlijk aandacht schenken aan de kosten van het zogenaamde leerrecht en van de Open School. Hoewel de Contourennota op dit punt maar heel weinig uitgewerkte

Contouren onderwijsbestel

voornemens bevat, laat zich aanzien dat het één van de duurste voorstellen uit de nota is.

Deze opzet is in verschillende opzichten beperkt. Wij schetsen de toestand in 2000 onder het Contourenregime, maar gaan niet in op de kosten die in de voorafgaande jaren voor de invoering van dat regime moeten worden gemaakt. Voor een deel is dit terecht, omdat niet alle veranderingen geld kosten: indien een schoolgebouw toch vervangen moet worden kan men het nieuwe gebouw naar wij aannemen zonder veel extra kosten aanpassen aan de nieuwe opzet. Toch zijn er ook in dit opzicht werkelijke kosten; de invoering van nieuwe pedagogische methoden en de doorbreking van het leerstofjaarklassensysteem kan men bezwaarlijk geheel afstemmen op de leeftijdsopbouw van de aanwezige schoolgebouwen. Ook zullen er kosten optreden voor de herscholing van aanwezige leerkrachten, de totstandbrenging van nieuwe opleidingen voor docenten en de ontwikkeling van leerplannen voor de nieuwe schooltypen. Aldus worden door de opzet van onze raming werkelijke kosten van omschakeling en verandering verwaarloosd, die moeilijk te dateren zijn. Bij de nadere programmering van de invoering van de verschillende voornemens zal men hieraan echter wel degelijk aandacht moeten besteden.

Ten tweede geeft een kostenraming voor het jaar 2000, zoals die hieronder volgt, slechts beperkte mogelijkheden tot afweging. De Contourennota geeft een conceptie en wij maken een raming van de daaraan verbonden macro-economische offers. Daarin komt tot uiting welke middelen voor het onderwijs aan andere mogelijke bestemmingen worden onttrokken. Voor een oordeel moet men deze kosten wegen tegen de voordelen en opbrengsten van het geschetste onderwijsstelsel. Deze laatste zijn niet in geldbedragen uitgedrukt, maar daarom nog niet minder reëel; de lezer zal het echter op dit punt met de conceptie van de Contourennota moeten doen. Wij hebben namelijk afgezien van een poging om de materiële voordelen, die zich wellicht naast de immateriële gevolgen voordoen, in cijfers uit te drukken. Het is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat een

verandering in het onderwijs indirect doorwerkt op de arbeidsvrede of op het ziekteverzuim en aldus ook louter economisch bezien voordelen met zich brengt. Zulke effecten zijn echter hoogst speculatief, en men kan met evenveel recht op mogelijke ongunstige economische gevolgen wijzen.

Afzonderlijke vermelding verdient, dat wij ook geen aandacht besteden aan de directe macro-economische opbrengst die beter en meer onderwijs door de vergroting van het produktievermogen van de beroepsbevolking kan opleveren. Deze samenhang is herhaaldelijk onderzocht en dat heeft geleid tot verschillende ramingen van het rendement van het onderwijs, waaraan in paragraaf 5.3.8 van dit rapport aandacht wordt besteed. Zulk een tegenpost aan macro-economische opbrengsten in de vorm van produktievergroting zou bij de thans beschikbare kennis kunnen worden gemaakt voor de louter kwantitatieve toename van het onderwijs naar het aantal jaren dat de beroepsbevolking heeft genoten. Het effect van wijzigingen in de structuur van het onderwijsstelsel valt echter veel moeilijker aan te geven en men kan zelfs twisten over de vraag in welke richting het economisch effect zal uitvallen.

Macro-economische rendementsberekeningen zijn eigenlijk niet op hun plaats bij het uitgangspunt van de Contourennota, dat onderwijs primair een welzijnsvoorziening moet zijn en minder dan tot dusverre op de produktiviteit van het individu in zijn latere beroepsarbeid gericht dient te zijn. De Contourennota zelf slaat de mogelijkheid van een rechtvaardiging van de plannen uit macro-economische rendementsoverwegingen dan ook niet hoog aan (pagina 22). Voor zover de Contourenplannen tot grotere produktiviteit (en hogere inkomens) van de abiturienten leiden is dat een onbedoeld neveneffect.

Een dergelijke macro-economische opbrengst zal zich bovendien pas na de invoering van het nieuwe systeem, in de loop van de 21e eeuw, in volle omvang voordoen. Net zoals voor andere investeringen geldt ook hier dat rendement op den duur wordt

gerealiseerd, maar dat de kost voor de baat uitgaat – in dit geval een generatie lang.

Dit hoofdstuk geeft aldus uitsluitend inzicht in de directe macro-economische kosten van het onderwijs onder de voorgestelde veranderingen. Dit is een eenzijdig beeld, en de lezer mag niet vergeten dat er voordelen tegenover staan die wij niet op geld waarderen.

6.2 Enkele kostencijfers

Wij ramen de macro-economische kosten steeds op basis van kostencijfers over 1972 en derhalve tegen het prijspeil van dat jaar. Dit is namelijk het laatste jaar waarvoor een *Statistiek van de uitgaven der overheid voor onderwijs* (1975) beschikbaar is.

Aan deze publicatie van het C.B.S. ontleen wij de gegevens over de exploitatie-uitgaven per leerling van verschillende schooltypes, die in tabel 1, eerste kolom, zijn vermeld. Dit zijn de beste cijfers, die wij tot dusverre hebben kunnen vinden; bij de berekening is bewust getracht om niet zozeer de (overheids-)uitgaven maar de feitelijke kosten te benaderen. Zo zijn niet de investeringsuitgaven over 1972, maar de op dat jaar drukkende kapitaalslasten, zoals afschrijving en rente, in de kosten opgenomen. Uiteraard zijn de inkomsten uit school- en examengelden niet op de exploitatiekosten in mindering gebracht; zoals eerder aangegeven abstraheren wij in onze berekening van de vraag wie de kosten draagt. In de tweede kolom van dezelfde tabel staan bedragen voor de exploitatiekosten per leerling naar leeftijdsgroep en niet naar schooltype. Wij lichten deze cijfers voor zover nodig nader toe in paragraaf 6.3, waar zij worden gebruikt.

(zie hier tabel 1)

Behalve met deze kosten van het geven van onderwijs willen wij ook rekening houden met de produktiederving van de leerling die onderwijs geniet. Wie leert eet, maar werkt niet. Opnieuw gaan wij voorbij wie dit offer draagt: de ouders, de leerling (indien hij geld

leent), de overheid (die studiebeurzen verstrekt en kinderaftrek toestaat) of de (toekomstige) werkgever. Voor de raming van het bedrag dat hiermee per leerling van een bepaalde leeftijdsgroep is gemoeid bestaan geen statistieken. Men kan uit twee uitgangspunten voor de raming van de gederfde produktie kiezen, en de uitkomst van deze twee methoden verschilt; het maakt namelijk vrij veel uit of de produktieve bijdrage wordt afgemeten aan het brutoloon, dat de leerling zou verdienen, dan wel aan de kosten van zijn levensonderhoud. Rekent men het loon, dan moet dat eerst nog worden verhoogd met de sociale lasten die de werkgever draagt en vervolgens opgehoogd voor het verschil tussen het nationaal inkomen tegen factorkosten en tegen marktprijzen. Uiteindelijk

Table 1. Exploitatiekosten per leerling (guldens per jaar, kostenpeil 1972)

exploitatiekosten per leerling in 1972 ¹	geraamde 'kosten per leerling meer of minder' in 2000
kleuteronderwijs f 1.140,—	0- 4 jaar f 1.140,—
gewoon lager onderwijs „ 1.480,—	5- 9 jaar „ 1.630,—
buitengewoon lager onderwijs „ 4.520,—	10-14 jaar „ 2.400,—
alle lager onderwijs „ 1.630,—	15-19 jaar „ 4.000,—
algemeen voortgezet onderwijs „ 3.070,—	20 jaar en ouder „ 6.000,—
lager en middelbaar beroepsonderwijs „ 3.550,—	
hoger beroeps- onderwijs „ 5.820,—	
wetenschappelijk onderwijs ² „ 15.950,—	

¹ Ontleend aan c.q. berekend uit Statistiek van de uitgaven der overheid voor het onderwijs (1975).

² Uitgaven voor het wetenschappelijk onderwijs verminderd met studiebeurzen en andere overdrachten ten behoeve van studerende om dubbeltelling met de produktiederving te voorkomen.

Contouren onderwijsbestel

willen wij namelijk een raming van de macro-economische kosten verkrijgen, die met het nationaal inkomen tegen marktprijzen vergelijkbaar is.

Table 2. Raming van de produktiederving per leerling (gulden per jaar — prijspeil 1972)

op basis van lonen ¹		kosten van levensonderhoud ²	
17 jaar	f 7.760,—	bijstandsnormen thuiswonende kinderen:	
18 jaar	„ 8.820,—	17 jaar	f 2.360,—
19 jaar	„ 9.880,—	18, 19, 20 jaar	„ 3.540,—
20 jaar	„ 10.940,—	normbedragen studiebeurzen:	
21 jaar	„ 12.000,—	thuiswonend	f 3.780,—
22 jaar	„ 13.060,—	uitwonend	„ 5.660,—
23 jaar	„ 14.120,—		
gemiddelde van een beroepsbeoefenaar	„ 23.980,—		
In de berekeningen gehanteerde bedragen:			
17, 18, 19 jaar	f 5.000,—		
20 tot en met 24 jaar	„ 8.000,—		
25 jaar en ouder	„ 12.000,—		

¹ Het minimum-jeugdloon, dat in 1974 werd ingevoerd, is voor 15-jarigen 40% van het minimumloon, en voor ieder jaar ouder — tot 23 — 7½% meer. Op deze basis zijn voor 1972 jeugdlonen evenredig aan het minimumloon 1972 geconstrueerd. Hierop is een opslag van 21% toegepast voor sociale lasten werkgever, en op de aldus verkregen loonsom een opslag van 13% voor de overgang van factorkosten naar marktprijzen.

Het *gemiddelde* is de loonsom per afhankelijke werknemer in bedrijven, 1972, met dezelfde opslag van 13%.

² De bijstandsnormen dateren uit 1974 en zijn met behulp van de prijsindex herleid tot gulden van 1972. De studiebeurzen dateren uit 1972; de bedragen zijn exclusief college- en inschrijvingsgelden en (voor thuiswonenden) reiskosten.

Enige cijfers volgens deze twee uitgangspunten vindt men in tabel 2. Als raming van de gederfde produktie zijn de kosten van levensonderhoud te laag, de brutolonen echter te hoog, omdat bezwaarlijk kan worden aangenomen dat alle leerlingen aan produktieve beroepsarbeid worden onttrokken. Wij stuiten hierbij op een probleem waarvoor maar moeilijk een principiële oplossing valt te geven. Enerzijds mag men niet aannemen dat zelfs indien er in het jaar 2000 nog voortdurend grote werkloosheid heerst een groter onderwijsdeelname *pro tanto* de werkloosheid vermindert en derhalve macro-economisch niets kost.

Consequente toepassing van deze redenering zou immers leiden tot de conclusie dat ook het onderwijzend personeel niets kost, en men zou vervolgens dezelfde redenering ook kunnen toepassen op de (hoge) personeelskosten van gezondheidszorg of defensie. Anderzijds gaat het te ver om aan alle leerlingen ook van zeer jonge leeftijd een potentiële produktieve bijdrage toe te rekenen. Wij kiezen tussen deze twee uitersten voor de volgende werkwijze: (i) produktiederving wordt alleen in de berekening opgenomen voor leerlingen van 17 jaar en ouder, en (ii) daarbij gelden voor de verschillende leeftijdsgroepen de bedragen van tabel 2, onderaan. In deze bedragen is rekening gehouden met een vrij sterke reductiefactor van 50 à 60% ten opzichte van de uit het loon berekende produktieve bijdrage, waarin tot uitdrukking komt dat niet alle leerlingen aan het arbeidsproces zijn onttrokken. De reductie is voor volwassenen nog iets sterker dan voor de jeugd, omdat ten eerste nog minder volwassenen beroepsarbeid verrichten (gehuwde vrouwen, gepensioneerden) en ten tweede degene die op latere leeftijd nog dagonderwijs genieten doorgaans tevoren een wat geringer opleidingsniveau hadden en derhalve ook niet tot de hoogste inkomensgroepen behoorden. Dit drukt het gemiddelde dat van toepassing is. Alles te zamen zijn de bedragen uiteindelijk vrij laag door ons geraamd.

Het is nu niet moeilijk om de totale macro-economische kosten van het onderwijs in 1972 te berekenen. De directe kosten verkrijgen wij

Contouren onderwijsbestel

door de aantallen leerlingen per schooltype te vermenigvuldigen met de exploitatiekosten per leerling uit tabel 1, of, wat op hetzelfde neerkomt, door exploitatiekosten per schooltype te ontlenen aan de eerder genoemde publicatie van het C.B.S. (1975). Voegen wij daaraan dan nog enkele posten toe die niet aan bepaalde scholen kunnen worden toegerekend dan vinden wij voor 1972 in totaal 9,9 miljard. Het is misschien goed er nog eens op te wijzen dat in de C.B.S.-cijfers getracht is om de uitgaven zo goed mogelijk tot jaarlijkse lasten te herleiden, en dat schoolgelden niet, studiebeurzen wèl zijn afgetrokken, dit laatste om dubbeltelling met de gedeerde productie te voorkomen.

Vervolgens berekenen wij de produktiederving aan de hand van de cijfers per leerling van tabel 2 en van leerlingenaantallen per leeftijdsgroep uit *de Nederlandse jeugd en haar onderwijs* van het C.B.S. (1974). Dit leidt tot een bedrag van 3,0 miljard.

De macro-economische kosten van het onderwijs bedragen aldus in 1972 12,9 miljard. Daarbij is geen rekening gehouden met onderwijs buiten de overheidssfeer zoals autorijles, dansles, muzieklessen, schriftelijke cursussen en dergelijke – in dit opzicht volgen wij een vast gebruik. Het bedrag van 12,9 miljard komt overeen met 9,4% van het nationale inkomen tegen marktprijzen, vermeerderd met de gedeerde productie. Dit cijfer geeft aan welk deel van de nationale beschikbare middelen aan onderwijs wordt besteed. Meer van deze percentages, maar dan voor het jaar 2000, geven wij in paragraaf 6.7.

6.3 De deelname aan het onderwijs

In deze paragraaf vergelijken wij de deelname aan het onderwijs in drie situaties – 1972 en twee versies van het jaar 2000 – en ramen wij de gevolgen voor de kosten. De berekening geldt alleen voor het zogenaamde initiële onderwijs; de deelname van volwassenen wordt hier min of meer pro memoria behandeld, omdat wij er veel uitvoeriger op terugkomen in paragraaf 6.5.

Tabel 3. Aantallen leerlingen per leeftijdsgroep (in duizenden)

leeftijd in jaren	1972	2000a	2000b
0- 4 jaar	203	204	204
5- 9 jaar	1.200	1.069	1.069
10-14 jaar	1.173	1.080	1.080
15-20 jaar	561	883	962
20-24 jaar	133	236	320
25-29 jaar	45	—	—
30+	24	(24) ¹	(24) ¹

¹ Hier pro memorie; zie verder paragraaf 6.5.

De aantallen leerlingen per leeftijdsgroep, waarvan wij uitgaan staan in tabel 3. Wij tekenen daarbij nog het volgende aan.

1972. De cijfers zijn ontleend aan statistieken van het C.B.S. over het cursusjaar 1971-1972 (1974); een part-time leerling is voor een derde meegeteld. Dit is alleen van belang in de hogere leeftijdsgroepen; wij vinden:

	volledig — duizenden leerlingen —	part-time (x 1/3)
20-24 jaar	116	17
25-29 jaar	34	11
30 jaar en ouder	15	9

2000a. Dit symbool staat voor de vermoedelijke toestand in het jaar 2000 zonder Contourennota. De aantallen leerlingen berusten op deelnamepercentages, die in tabel 4 zijn weergegeven, toegepast op de laatst beschikbare bevolkingsprognose 1973 van het C.B.S., en wel het lage zogenaamde B-alternatief (1975). De deelnamepercentages berusten op de veronderstelling dat de

Contouren onderwijsbestel

leerplicht tot 16-jarigen is uitgebreid en dat in de tweede fase van het onderwijs een 5- of 6-jarig schooltype regel is. Voortzetting van de thans reeds werkzame ontwikkelingstendenties leidt dan tot de ramingen die in tabel 4, kolom 2 en 3, in ronde cijfers zijn aangegeven.¹

Tabel 4. Veronderstelde deelnamepercentages in 2000

leeftijd in jaren	2000a		2000b
	m	v	m + v
16	100	100	100
17	90	85	100
18	80	65	90
19	60	45	60
20	45	35	50
21	35	25	40
22	25	15	30
23	20	10	20
24	15	5	10

2000b. Hiermee geven wij de vermoedelijke toestand in het jaar 2000 weer bij verwezenlijking van de deelnamepercentages van de Contourennota. Wij gebruiken uiteraard dezelfde bevolkingsprognose als hierboven, maar andere deelnamepercentages die in tabel 4, kolom 4 zijn vermeld. Zij berusten op de volgende aannames:

- (i) er geldt leerplicht voor 17-jarigen;
- (ii) een deel van de 18- en 19-jarigen bezoekt nog de 'bovenschool' (vgl. de figuur op pagina 24 van de Contourennota);

¹ Ontleend aan een nota voor de W.R.R. van Prof. Dr. S. Wiegersma in het kader van de Algemene Toekomstverkenning.

- (iii) van de leeftijdsgroep van 18 t/m 21 jaar neemt 40% deel aan het hoger onderwijs (zie Contourennota pagina 10 bovenaan, pagina 74 iuncto pagina 31);
- (iv) ook 22- tot 24-jarigen nemen nog deel aan het hoger onderwijs, maar minder (zie figuur op pagina 24 Contourennota);
- (v) de deelname is gelijk voor beide geslachten.

Voorts nemen wij in beide alternatieven aan dat in 2000 uit de jongste leeftijdsgroep tot en met 4 jaar precies één generatie aan het onderwijs deelneemt, en dat de initiële deelname aan onderwijs na het 24e levensjaar kan worden verwaarloosd. Het eerste wil zeggen dat de vervroeging van de schoolleeftijd tot 4 jaar, die de Contourennota suggereert, naar onze mening voor de onderwijsdeelname in 2000 geen verschil maakt. Het bezoek aan de kleuterschool is de afgelopen jaren sterk toegenomen en de deelname ligt nu al niet ver meer af van wat wij voor 2000 aannemen. Met het tweede punt, de onderwijsdeelname door 25-jarigen en ouderen in 2000, is het anders gesteld. Er zijn in 1972 in de groep '20 jaar en ouder' wel degelijk studenten van boven de 24, en zelfs van boven de 29; onder de ouderen is echter een toenemend deel part-time studenten, zoals wij eerder al zagen. Wij gaan er nu vanuit dat studenten tussen de 25 en 30 in 2000 niet meer voorkomen als gevolg van de verkorting van de studieduur bij het W.O. Wat dan overblijft zijn de leerlingen van 30 jaar en ouder. Dit zijn in hoofdzaak volwassenen die op latere leeftijd naar het onderwijs terugkeren. Hier houden wij hun aantal pro memorie constant; in paragraaf 6.5 komen wij er op terug.

Bezien wij nu tabel 3 dan blijkt een daling van de aantallen in de leeftijdsgroepen van 5 tot 14 jaar tussen nu en 2000. Deze berust uiteraard op verwachte daling van de bevolking in die leeftijd. De toename van de aantallen oudere leerlingen weerspiegelt de veronderstelde stijging van de deelname.

Wij kunnen nu een raming maken van het verschil in macro-economische kosten tussen 2000a en 1972, en tussen 2000b en

Contouren onderwijsbestel

2000a. Voor de directe onderwijskosten gebruiken wij bij de veranderingen in de aantallen leerlingen van tabel 3 de kosten uit de tweede kolom van 1. Bij deze 'kosten per leerling meer of minder' is in de hogere leeftijdsgroepen rekening gehouden met de omstandigheid dat de expansie vermoedelijk eerder in de 'goedkope' sectoren zal plaatsvinden dan in de zeer dure technische opleidingen. Dit is in overeenstemming met de ervaring met de vergroting van de onderwijsdeelname in de afgelopen decennia, en het klopt ook met de strekking van de Contourennota. Hoe groot dit kostenverschil tussen opleidingen wel kan zijn blijkt bijvoorbeeld uit de cijfers van de Contourennota (pagina 132); de exploitatieuitgaven ten laste van de begroting van onderwijs per student van het wetenschappelijk onderwijs worden daar voor 1972 opgegeven als f 21.800,— in de B-faculteiten tegen f 5.500,— in de A-faculteiten. Het hoge kostencijfer per student in de eerste groep wordt ook veroorzaakt door de onderzoekskosten van de B-faculteiten, die mede aan de studenten zijn toegerekend; aangezien dat onderzoek niet noodzakelijkerwijs gelijk op met het aantal studenten toeneemt is dit een reden te meer om voor extra studenten een lager kostencijfer aan te houden. Voor de produktiederving gebruiken wij weer de getallen uit tabel 2.

Tabel 5. Macro-economische kosten van het onderwijs (miljoenen guldens van 1972)

	1972	verschil	2000a	verschil	2000b
exploitatiekosten	9.881	+ 1.200	11.081	+ 820	11.901
produktiederving	3.017	+ 1.434	4.451	+ 1.067	5.518
totaal	12.898		15.532		17.419

Het resultaat van deze berekeningen vindt men in tabel 5. Deze tabel geeft het effect aan van veranderingen in de onderwijsdeelname op de macro-economische kosten van het onderwijs tegen het kostenpeil van 1972 en, impliciet, bij vrijwel hetzelfde

onderwijsstelsel als in dat basisjaar gold. Het gaat hier voor de toekomst om ruwe ramingen die alleen zijn vervaardigd om de orde van grootte aan te geven. Het blijkt dan dat de vergrote onderwijsdeelname tot een vrij sterke kostenstijging leidt. Bij een situatie 'zonder Contourennota' stijgen de kosten van 1972 tot 2000 met 20%. Uitvoering van de Contourennota leidt alleen op het punt van verder verhoogde onderwijsdeelname tot een verhoging van 12% ten opzichte van het in 2000 bereikte peil.

6.4 Structuurwijzigingen en andere veranderingen

In deze paragraaf ramen wij naar de leerlingenaantallen van het jaar 2000 (en wel 2000b) tegen de kostencijfers van 1972 de kosten of opbrengsten van een aantal voorstellen uit de Contourennota, gerangschikt naar de opeenvolgende onderwijsfasen.

Basisschool vanaf 4 jaar. De Contourennota (pagina 33 en 43) bepleit een integratie van het kleuteronderwijs en onderdelen van het buitengewoon lager onderwijs met het gewoon lager onderwijs tot een basisschool voor (bijna) alle 4-12-jarigen. Dit wil zeggen dat twee generaties of rond 400.000 leerlingen van de kleuterschool naar de basisschool worden overgebracht en ook, dat voor 4- en 5-jarigen die dan allen schoolgaan in buitengewoon onderwijs wordt voorzien. De kosten per leerling nemen daardoor vermoedelijk overeenkomstig toe. Laten wij echter bij wijze van matiging het b.l.o.-effect buiten beschouwing dan komen wij volgens de cijfers van tabel 1 tot een verschil van f 340,— per leerling (f 1.480,— f 1.140,—), of 136 miljoen in totaal.

Basisschool, groeps grootte. De Contourennota (pagina 33 e.v.) bepleit grotere individualisering, gewijzigde pedagogischdidactische methoden en doorbreking van het leerstofjaarklassensysteem, en dat betekent een kleinere groeps grootte dan thans. De groeps grootte bedroeg in 1972 voor het kleuteronderwijs 29,5 en voor het gewoon lager onderwijs 29,1¹.

¹ Nota groeps grootte in het onderwijs, oktober 1974.

Contouren onderwijsbestel

Nu valt moeilijk aan te geven welke groeps grootte bij de door de Contourennota voorgestane onderwijsmethode op zijn plaats zou zijn. Wij berekenen daarom de kosten voor twee gevallen, namelijk groeps groottes van 16 en van 22. Daarbij willen wij veronderstellen dat dit niet tot een evenredige kostenverhoging met 84% respectievelijk 32% leidt. Zo is er in de Contourennota (pagina 88) sprake van het inschakelen van zogenaamde onderwijsassistenten naast volwaardige leerkrachten. Niet alle exploitatiekosten per leerling bestaan uit salarissen van het personeel dat voor de klas staat. Tenslotte kan de schaalvergroting die vermoedelijk bij het basisonderwijs optreedt ook tot enige kostenbesparing leiden. In plaats van de evenredige kostenstijgingen met 84% resp. 32% passen wij derhalve 60% resp. 20% toe. Acht generaties op de basisschool (uitgezonderd de leerlingen van het overblijvend buitengewoon onderwijs) zijn 8 x 200.000 of 1,6 mln. leerlingen; tegen de exploitatiekosten van f 1.480 voor het g.l.o. (tabel 1) kost dat 2,37 miljard. De meerkosten van 20% resp. 60% variëren dan tussen de 474 mln. en de 1.422 mln.

Middenschool, groeps grootte. Hier is de feitelijke groeps grootte in 1972 reeds 22, zodat er nauwelijks aanleiding is om aan de kosten van een verdere reductie aandacht te besteden. Toch levert een berekening bij teruggang tot 20, of met 10%, bij een kostenstijging met 5%, al een aanzienlijk bedrag op, namelijk 5% van 4 generaties van 200.000 leerlingen tegen exploitatiekosten per leerling van zeg f 3.000 (tabel 1), of 120 miljoen.

Wetenschappelijk onderwijs. De Contourennota (pagina 75) stelt dat de uitbreiding in deze sector vooral zal plaatsvinden bij nieuwe instellingen die goedkoper zijn dan het huidig wetenschappelijk onderwijs. In de berekening van paragraaf 6.3 is voor de additionele studenten in 2000 ten opzichte van 1972 al een vrij laag bedrag aangehouden (zie tabel 1), maar de gekozen berekeningswijze houdt in dat geen verandering gebracht is in het basisbedrag voor 1972 waarin rond 110.000 studenten aan het W.O. voorkomen met bijbehorende exploitatiekosten van f 16.000,— per student (tabel 1).

Hoewel in de plannen van de Contourennota voor het hoger onderwijs de kosten niet expliciet aan de orde komen ligt het in de rede, dat er enige besparing zal optreden op de thans geldende kosten voor het W.O., onder meer door een verschuiving in studenten van het traditionele W.O. naar het H.B.O. en de 'nieuwe instellingen' (Contourennota pag. 72, pag. 75). Een forse maar ook willekeurige reductie van 25% op de kostenpost van 110.000 studenten tegen f 16.000,— per jaar levert een besparing op van 440 miljoen.

Middenschool en bovenschool, schoolbegeleiding. Voor dit voorstel van de Contourennota (pag. 103 e.v.) is alleen een raming te maken naar analogie van de kosten van de bestaande schoolbegeleiding voor kleuter- en lager onderwijs. Volgens de Nota School Begeleidings Diensten was hiermee in 1974 150 miljoen gemeoid. Bij een vollediger stelsel voor de midden- en bovenschool, met inbegrip van het netwerk van instanties voor studievoorzichting, achten wij een raming van 250 miljoen op zijn plaats.

Grotere doelmatigheid. De Contourennota noemt op pagina 133 en volgende een aantal mogelijkheden tot kostenbesparing, waaraan wij aandacht willen schenken. Achtereenvolgens zijn dit de volgende posten:

Beperking deelname en cursusduur W.O. Hiermee is in onze ramingen reeds rekening gehouden en wel door in paragraaf 6.3. aan te nemen dat men na het 25e jaar geen onderwijs meer volgt (pagina 12) en door hierboven met een forse besparing op het W.O. te rekenen.

Vermindering staf-leerling ratio in vervolgonderwijs. Voor het W.O. hebben wij een forse kostenvermindering aangenomen, bij bovenschool en hoger onderwijs nieuwe stijl zien wij voor deze maatregel geen ruimte. De voorgestelde middenschool zal naar onze mening een verhoging van de ratio tot gevolg hebben; deze is dan ook in de berekening opgenomen.

Contouren onderwijsbestel

Vervanging van leerkrachten door assistenten. De enige reële mogelijkheid tot kostenbesparing is naar onze mening een structurele verlaging van de beloningsstructuur der leerkrachten, waarmee de exploitatiekosten vrijwel *pro tanto* zullen kunnen afnemen. De aanstelling van onderwijsassistenten vormt hiertoe een eerste aanzet. Met het kosteneffect hebben wij rekening gehouden door de kostenverhoging op de basisschool sterk te matigen (zie boven).

Verbetering van beheer door schaalvergroting. Wij verwachten wel voordelen op het punt van doelmatigheid, en eenheid van beheer van deze ontwikkeling, maar nauwelijks noemenswaardige kostenvoordelen.

Samenvattend menen wij dat de genoemde maatregelen tot beperking van de kostenstijging in rekening zijn gebracht door de raming van de meerkosten aan de lage kant te houden. De schattingen van deze paragraaf leiden dan tot het volgende overzicht:

	miljoenen (prijspeil 1972)	
	meer	minder
Basisschool vanaf 4 jaar	136	
Basisschool, groepsgrootte 474 à 1422		
Middenschool, idem	120	
Hoger onderwijs		440
Schoolbegeleiding	250	

Te zamen maakt dit tegen de kosten van 1972 een totaal van 540 tot 1488 miljoen. Zeer veel hangt af van de feitelijke groepsgrootte op de basisschool.

6.5 Het leerrecht en de Open School

Het leerrecht wordt in de Contourennota (pagina 28) slechts schetsmatig aangeduid als een persoonsgebonden recht op een

nader te bepalen aantal onderwijsjaren, dat al dan niet in aansluiting op de leerplichtige periode kan worden verbruikt. Dienstig daartoe zou kunnen zijn een persoonsgebonden onderwijskredietstelsel, dat dit recht in tijd- of geldeenheden uitdrukt en waarvan het educatief verloop onderdeel uitmaakt. Daarbij geldt de waarschuwing dat het recht slechts binnen bepaalde grenzen kan gelden. Ondanks deze korte omschrijving is de bedoeling duidelijk, en – naar zal blijken – de waarschuwing op zijn plaats.

De maatschappelijke kosten die aan de uitoefening van het leerrecht verbonden zijn vallen hoog uit, zolang wij althans aannemen dat het aantrekkelijke van dit recht nu juist is dat men op latere leeftijd nog eens aanspraak kan maken op een volwaardige vervanging van het onderwijs dat men in zijn jeugd heeft gemist. Wij zijn dan wel geneigd aan te nemen dat de directe kosten van het onderwijs aan volwassenen niet lager zullen uitvallen dan die van het onderwijs dat onmiddellijk na de leerplicht volgt. Bezien wij tabel 1 nog eens dan menen wij dat aldus een raming van f 5.000,— per leerling per jaar tegen het kostenpeil van 1972 niet te hoog gesteld zou zijn. De nota is op dit punt niet duidelijk, omdat op andere plaatsen in de nota het onderscheid tussen dit leerrecht en de Open School niet in acht wordt genomen. Zo stelt de nota (pagina 26) dat het tweede-kans-onderwijs, dat deel uitmaakt van de Open School, faciliteiten levert aan (jonge) volwassenen voor het alsnog behalen van diploma's van de bovenschool en het hoger onderwijs, waarvoor men vroeger geen kans heeft gehad of die kans om welke reden dan ook niet gegrepen heeft. Dit tweede-kans-onderwijs wordt volgens de nota naast een gehele of gedeeltelijke dagtaak gevolgd. Wij zijn daarom voorzichtigheidshalve bij de raming van de directe onderwijskosten die aan het leerrecht verbonden zijn niet uitgegaan van het genoemde bedrag van f 5.000,— per leerling per jaar tegen het kostenpeil van 1972, maar hebben daarvoor hetzelfde bedrag genomen dat wij straks hanteren bij de directe kosten van de Open School, te weten f 3.000,— per leerling per jaar eveneens tegen het kostenpeil van 1972.

Voor de produktiederving gaan wij uit van het geval van *educatief verloop*, zoals de Contourennota suggereert (p. 28). Volgens tabel 2

Contouren onderwijsbestel

komt dat per deelnemer uit op f 12.000,— per jaar, ook met inachtneming van voor de hand liggende correctiefactoren. Uiteraard zou deze post (veel) lager uitvallen als men de gedachte aan educatief verlof laat varen.

Door het grote bedrag aan produktiederving dat aan het leerrecht is verbonden komen de maatschappelijke kosten uit op rond f 15.000,—, of vrij wat hoger dan de kosten voor onderwijs van de jeugd. De grote vraag is dan ook hoevelen over het leerrecht zullen beschikken en er gebruik van zullen maken. Wij beperken ons tot de eerste vraag, en nemen aan dat de tweede daardoor mede beantwoord wordt – met andere woorden, wij houden het er op dat een eenmaal toegekend leerrecht als regel wordt uitgeoefend. Daarbij willen wij aannemen dat 20% van de individuele leerrechten verloren gaat door gebrek aan belangstelling, vroegtijdig overlijden of emigratie van de rechthebbende. Veronderstelt men een veel groter afvalpercentage dan zou dat niet van veel vertrouwen in het systeem getuigen.

Het leerrecht komt in beginsel toe aan ieder die na zijn leerplicht nog onderwijs 'te goed' houdt. Aangezien in de Contourennota de leerplicht tot het 18e jaar duurt kan uit de deelnamepercentages van tabel 4 (kolom 4) worden afgeleid welk deel van een generatie het onderwijssysteem met een leerrecht op zak verlaat. Welke omvang dat recht heeft is uit de nota niet af te leiden; de nota volstaat met de vermelding dat het 'een nader te bepalen aantal onderwijsjaren' betreft. Wij hebben voorshands aangenomen dat na het 21e jaar – drie jaar na de leerplicht – geen verdere leerrechten worden verstrekt. Bezien wij nu de schoolverlaters van 18, 19 en 20 jaar dan heeft 10% van een generatie nog 3 jaar tegoed, 30% 2 jaar en 10% één jaar (tabel 4, kolom 4). Ieder jaar worden aldus individuele aanspraken op onderwijs toegekend tot 1,0 jaar per schoolverlater. Wordt daarvan 80% uitgeoefend dan is de onderwijsvraag uit leerrecht in het jaar 2000 bij een generatiegrootte van 210.000 personen gelijk aan 168.000 leerlingen. Maar voor een goede raming van de meerkosten

moeten nu de 24.000 leerlingen van 30 jaar en ouder in mindering worden gebracht die er thans ook zijn en die wij pro memorie vermeldden (zie pagina 98 en tabel 3). Wij komen aldus uit op 144.000 leerlingen, dat is tegen 15.000 gulden van 1972 (f 3.000,— exploitatielasten en f 12.000,— produktiederving) *2,16 miljard*.

In de geschetste omvang brengt het leerrecht zo hoge kosten met zich, dat men bij de verdere uitwerking van het systeem naar beperkingen zal uitzien. De mogelijkheden daartoe zijn echter vrij gering, indien men niet aan het beginsel van het leerrecht wil raken. Wij noemen er een paar.

Geleidelijke invoering. Tegen de hierboven gepresenteerde berekening kan men op goede gronden aanvoeren dat geen rekening is gehouden met een geleidelijke invoering van het leerrecht. Men zou zich kunnen voorstellen dat dit recht eerst met ingang van zeg 1990 aan de schoolverlaters wordt uitgereikt. In het jaar 2000 is de kring van leerrechtbezitters dan nog maar betrekkelijk klein; hun aantal neemt geleidelijk toe, en aldus ook het aantal leerrechtgenieters dat zich jaarlijks aanmeldt. Naar onze mening onderschat men in deze redenering echter de druk die op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen bij de invoering zal worden uitgeoefend om ook vorige generaties met terugwerkende kracht in het leerrecht te laten delen. Wij verwijzen daarvoor naar de ervaring bij de introductie van andere welzijnsvoorzieningen. In dit geval geldt nog dat juist de oudere generaties terecht zullen kunnen aanvoeren dat zij een tekort aan genoten onderwijs hebben.

Beperking van de uitoefening. De uitoefening van het leerrecht zal aan regels moeten worden gebonden al was het alleen maar om te voorkomen dat bijvoorbeeld onder de invloed van de conjunctuur van jaar tot jaar zeer grote schommelingen in de leerlingenaantallen optreden; geen apparaat is daartegen bestand. Men kan ook denken aan een algemene beperking, bijvoorbeeld in die zin dat men het leerrecht vóór een bepaalde leeftijd moet uitoefenen. Dit zal er overigens toe leiden dat de kosten per leerling toenemen, omdat het

Contouren onderwijsbestel

aandeel van de actieve beroepsbeoefenaren onder de leerrechtgenieters toeneemt, en daarmee de produktiederving. Tenslotte kan men overwegen het leerrecht een nog bescheidener opzet te geven dan welke wij in deze berekening hanteerden. Dit kan door een bepaling, dat na de leerplicht niet 3 maar slechts 2 jaren leerrecht worden toegekend. In dat geval heeft 10% van een generatie nog 2 jaar tegoed, en 30% nog 1 jaar. De individuele aanspraken op onderwijs bedragen dan 0,5 jaar per schoolverlater. Wanneer ook daarvan 80% wordt uitgeoefend is de (netto) onderwijsvraag uit leerrecht in 2000 ongeveer 60.000 leerlingen, hetgeen tegen de eerder berekende bedragen in prijzen 1972 neerkomt op *0,9 miljard*.

Andere methoden. Men kan ook overwegen de uitoefening van het leerrecht te beperken door de leerling een deel van de inkomensderving zelf te laten dragen¹, door een toelatingsexamen in te stellen, door op relevantie voor de beroepsarbeid te toetsen. Al deze voorstellen tasten de opzet aan, want de suggestie van de introductie van een leerrecht is nu juist, dat het een *recht* is waarvan men vrijelijk gebruik kan maken.

De *Open School* is volgens de nota (pagina 76) het sluitstuk van de nieuwe onderwijsstructuur. Zij is de organisatie die alle voorzieningen van verdere scholing en vorming na de eerste onderwijsweg coördineert en deels ook zelf aanbiedt. Daarbij moet volgens de nota één ding goed in het oog worden gehouden: het volledig dagonderwijs aan het begin van het leven – hoe breed en hoe lang ook – kan niet toereikend zijn voor het hele leven daarna. De Open School is daarbij gedacht (pagina 26) als een zelfstandige organisatie die opgericht wordt om, in samenwerking met andere organisaties, na afloop van de leerplicht, faciliteiten te bieden voor aanvullend (beroeps-)onderwijs, vormings- en ontwikkelingsprogramma's, tweede-wegonderwijs en tweede-

¹ Voor de macro-economische kosten maakt dit overigens geen verschil.

kansonderwijs. De nadruk komt daarbij te liggen op integratie van zelfstudie, groepswijze begeleiding en informatie via massacommunicatie.

Een raming van de maatschappelijke kosten voor dit nieuwe onderwijstype is verre van eenvoudig. De positie van de leerlingen is zeer uiteenlopend: voor een deel volgen zij dit onderwijs naast een volledige betrekking, voor een ander deel is dat niet het geval. Dat betreft met name degenen die dit onderwijs volgen met het oog op aanvullend (beroeps-)onderwijs, omscholing en postacademisch onderwijs op latere leeftijd. Wij beperken ons in onze berekening tot deze laatste groep. Daarbij gaan wij er vanuit, dat degenen aan wie reeds leerrecht in de eerder bedoelde zin is toegekend, verder geen faciliteiten zullen ontvangen. In de variant waarin na de leerplicht drie jaren verdere leerrechten zijn verstrekt, betreft het volgens tabel 4 (kolom 4) nog 50% van een generatie. Wij gaan er vanuit dat aan deze personen slechts 0,5 jaar aanspraak op onderwijs wordt verleend. Wanneer ook in dit geval 80% feitelijk van deze faciliteiten gebruik maakt, dan betreft de hieraan verbonden onderwijsvraag in het jaar 2000 ongeveer 40.000 leerlingen. De directe onderwijskosten ramen wij op f 3.000,— per leerling per jaar tegen het kostenpeil 1972. Daarin zijn begrepen de kosten verbonden aan inschakeling van massamedia, een netwerk van educatieve voorzieningen, de groepsgewijze en individuele begeleiding (pagina 80). Bij de beoordeling van deze raming moet bovendien in aanmerking worden genomen, dat door degenen die in hun vrije tijd aan de Open School deelnemen in het geheel geen directe onderwijskosten zijn opgenomen. Voor de raming van de produktiederving houden wij weer hetzelfde cijfer aan. De kosten per leerling bedragen dan opnieuw f 15.000,—. De totale macro-economische kosten voor de Open School bedragen dan 0,6 miljard tegen prijzen 1972. Dit gevoegd bij de maatschappelijke kosten verbonden aan het leerrecht volgens deze variant brengt het totaal van leerrecht en Open School op ongeveer 2,8 miljard tegen prijzen 1972. In de variant waarin maar twee jaar leerrecht wordt verleend is de groep die volgens deze gedachtengang in aanmerking komt om

Contouren onderwijsbestel

aldus deel te nemen aan de Open School groter. Uit tabel 4 (kolom 4) is af te leiden dat die groep in dat geval 60% van een generatie omvat. Berekening volgens dezelfde procedure leidt in dit geval tot een totaal bedrag voor leerrecht en Open School van 1,6 miljard.

Deze bedragen zijn niet geheel additionele uitgaven van de Contourennota, omdat er ook thans volwassenen zijn die bijvoorbeeld schriftelijke cursussen volgen, en die dat niet meer doen als zij leerrecht genieten of in de Open School participeren. Welk bedrag hiermee gemoeid is valt niet aan te geven; het valt vermoedelijk in het niet bij de bedragen die wij op grond van vrij voorzichtige ramingen in deze paragraaf hebben opgevoerd.

6.6 Verdeling van de lasten

Bij de berekening van de maatschappelijke kosten hebben wij tot dusverre bewust geen aandacht besteed aan de vraag wie deze in eerste instantie draagt – de overheid, dat is de contribuabele, of de leerling, zijn ouders, of zijn (toekomstige) werkgever. De Contourennota spreekt daarover, zij het kort, wèl (pagina 135); toch menen wij dat het juist is om aan deze vraag voorbij te gaan. Het antwoord is immers in dit kader weliswaar van belang voor de overheidsuitgaven, maar doet voor het totale macro-economische beslag op middelen nauwelijks ter zake.

Anders wordt het slechts voor zover de lastenverdeling als reguleringsmechanisme wordt gebruikt, en financiële regelingen bijvoorbeeld worden gebruikt om de deelname aan zeer dure beroepsopleidingen te beperken of de uitoefening van het leerrecht tegen te gaan. In incidentele gevallen kan dit een doelmatige allocatie bevorderen. Zodra dergelijke regelingen en financiële drempels echter bij zouden dragen tot een matiging van de maatschappelijke kosten zoals hierboven berekend schieten zij hun doel voorbij. In de globale, macro-economische berekeningen die wij hebben gegeven kunnen de kosten slechts op twee manieren worden verminderd. De eerste manier is door een beperking van de deelname. Hieraan zouden financiële drempels kunnen bijdragen,

maar het is een slechte manier, inconsistent met de opvatting dat het onderwijs een voor allen gelijkelijk toegankelijke welzijnsvoorziening moet zijn. De andere manier is, zo hebben wij al eerder aangegeven, een structurele ingreep in de salarisstructuur van het onderwijzend personeel.

Wij zien dan ook op deze gronden geen reden om bij de globale schattingen die wij eerder hebben gegeven nader aandacht te schenken aan de verdeling van de begrote maatschappelijke kosten.

6.7 Samenvatting en conclusie

Wij vatten het resultaat van onze berekeningen samen in tabel 6.

Tabel 6. Overzicht van de macro-economische kosten van het onderwijs

	exploitatie- kosten (miljoen guldens prijzen van 1972)	productie- derving	totaal	% Nat. In- komen ¹⁾
basisjaar 1972 (par. 6.2)	9.881	3.017	12.898	9,4 %
2000 zonder Contourennota (par. 6.3)	11.157	4.451	15.608	10,7 %
gevolgen Contourennota: ● meer deelname (par. 6.3)	820	1.067	1.887	
● hervorming initieel <i>laag</i> onderwijs (par. 6.4) <i>hoog</i>	540 1.488	— —	540 1.488	
● leerrecht en Open School (par. 6.5) <i>laag</i> <i>hoog</i>	324 552	1.296 2.208	1.620 2.760	
Totaal <i>laag</i>	12.841	6.814	19.655	12,9 %
<i>hoog</i>	14.017	7.726	21.743	14,4 %

¹ Zie tekst voor wijze van berekenen.

Zoals men ziet – wij hebben het reeds eerder vermeld – valt te verwachten dat de kosten van het onderwijs ook zonder

Contouren onderwijsbestel

Contourennota al door de te verwachten stijging van de deelname van 1972 tot 2000 zouden toenemen met 21%. Wordt bovendien in die periode de Contourennota overeenkomstig onze veronderstellingen uitgevoerd dan belooft de totale stijging van 1972 af wel 52% of zelfs 69%.

Hoe moet men nu de bedragen van tabel 6 en deze stijgingspercentages beoordelen? Zoals eerder is aangegeven bedragen de macro-economische kosten van het onderwijs in 1972 9,4% van het (potentieel) nationaal inkomen tegen marktprijzen. De bedragen voor het jaar 2000 zijn zonder Contourennota 11,4% en bij volledige uitvoering 14,3% tot 15,8% van dat zelfde nationale inkomen van 1972. Op het eerste gezicht zijn dat geen zinvolle getallen, immers, zo zal men ons tegenwerpen, het nationaal inkomen in 2000 is ook tegen prijzen van 1972 vast veel groter dan in 1972, en dat schept 'ruimte' voor zulke bestemmingen als onderwijs. Bij nader inzien is dit echter maar in geringe mate het geval. Als het reële nationale inkomen toeneemt dan zullen ook de macro-economische kosten stijgen, voor zover het althans arbeidskosten betreft. Voor de waardering van de gederfde productie spreekt dit vanzelf, maar het geldt dan ook voor de salariskosten die het overgrote deel – wel 75% – van de exploitatiekosten uitmaken¹. Zou men anders handelen en bij stijging van de nationale productie onveranderde onderwijskosten aannemen dan impliceert dat namelijk dat het onderwijzend personeel (en andere werknemers bij het onderwijs) niet in de stijging van de welvaart zouden delen.

¹ Volgens het C.B.S., op grond van de eerder vermelde publicatie. De Contourennota vermeldt — op pag. 122 — veel hogere percentages, maar deze gelden voor de uitgaven van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Tot de exploitatiekosten zoals door het C.B.S. berekend, behoren o.m. ook uitgaven van de gemeenten.

Voor een juiste raming van het aandeel van de onderwijsuitgaven moet er dus van worden uitgegaan dat 25% van de exploitatielasten niet gelijk op met het nationale inkomen omhoog gaan. Hoeveel dat uitmaakt hangt uiteraard af van de veronderstelde stijging van het nationaal inkomen per hoofd. Wij hanteren daarvoor in hetgeen volgt de redelijk optimistische raming van een voortdurende stijging met 3% per jaar van 1972 tot 2000, dat is over de gehele periode een stijging met een factor 2,28 of 128%. Voor zover dit een overschatting is worden onze uitkomsten enigszins geflatteerd.

Onder deze veronderstellingen vinden wij, zoals in tabel 6 is aangegeven, inderdaad wat lagere schattingen dan hierboven – die eerder gegeven waarden zouden gelden bij een gelijkblijven van het nationale inkomen. De percentages van tabel 6 geven aan dat het aandeel van het onderwijs tot 2000 toch al zou toenemen van 9,4% tot 10,7%, en dat de Contourennota zoals door ons geïnterpreteerd tot een verdere stijging tot 12,9 à 14,4% zou leiden.

In het geval van de veronderstelde stijging van het nationaal inkomen houdt dit in dat een meer dan evenredig deel van de stijging aan het onderwijs toevalt. Men zou inderdaad kunnen aanvoeren dat zulks voor welzijnsvoorzieningen in de rede ligt, omdat zij – ook macro-economisch bezien – voor de samenleving een grotere inkomenselasticiteit dan één hebben. Stelt men die inkomenselasticiteit bijvoorbeeld op 1,5, dan hoort bij een jaarlijkse welvaartsgroei van 3% een stijging van de onderwijskosten met 4,5%. In dit geval is in het jaar 2000 15% van de middelen voor het onderwijs beschikbaar, en kan het Contourenplan dus worden uitgevoerd.

Nu is het maar de vraag of de veronderstelde groei plaatsvindt en of de samenleving inderdaad zozeer van het belang van het onderwijs overtuigd is dat de aangegeven inkomenselasticiteit van toepassing is. Zou aan deze voorwaarden niet zijn voldaan, dan kan het Contourenplan alleen worden gerealiseerd bij verlaging van de onderwijskosten en wel met name van de exploitatielasten.

Contouren onderwijsbestel

Aangezien deze voor 75% uit arbeidskosten bestaan, houdt dat in dat de salarissen van het onderwijzend personeel een structurele verlaging ondergaan. De voorgestelde introductie van onderwijsassistenten (Contourennota pagina 88) is, zoals wij hebben vermeld, een eerste stap in deze richting.

7 Een kwestie van afweging

7.1 Inleiding

126

127

De nota bevat een bepaalde onderwijsfilosofie. Een belangrijk onderdeel van die filosofie is: onderwijs, in het bijzonder scholing, is goed en nodig. Stellig is dit een wijdverbreide opvatting. In die opvatting past de feitelijke ontwikkeling, dat onderwijs taken die het eenmaal verworven heeft niet meer afstaat en doorgaat zich steeds meer taken toe te eigenen. Het laatste staat ook in de nota.

‘. onderwijs gaat in toenemende mate leersituaties aanbieden, die in het verleden in het maatschappelijk verkeer of leven van alledag plaatsvonden. Bekwaamheid tot praktisch en doeltreffend handelen leert men, anders gezegd dan minder spontaan in het maatschappelijk gebeuren; er gaat steeds meer leren in schoolverband aan vooraf’ (pag. 56). Onderdeel van die filosofie is ook dat onderwijs het beste antwoord is op de toenemende complexiteit van een samenleving. Zo stelt de Contourennota dat ‘zonder vrij langdurige vorming en opleiding een zicht op de steeds meer ingewikkelde vraagstukken in de samenleving nauwelijks mogelijk is’ (pag. 8). Standpunten als deze, neigen naar een socratische gelijkstelling van kennis en deugd, die in de vorige eeuw nog een hoogtepunt beleefde in het rationalistisch vooruitgangsgeloof. In het geval van de Contourennota betreft de deugd de mondigheid van mensen. Deze onderwijsfilosofie heeft geleid tot een voortdurende uitbreiding van het schoolse leren. Posthumus (1970) zegt er ironisch dit van: ‘Wij eisen. Ons beroepend op de rechten van de mens eisen wij voor onszelf en voor onze kinderen: peuterzalen, kleuterscholen, verlaging van de laagste en verhoging van de hoogste leeftijdsgrens van leerplicht, verlaging van de aantallen leerlingen per groep, nieuwe vormen van voortgezet onderwijs, vorming van de werkende jeugd, academisering van alle tertiaire onderwijs, vrijheid van studiekeuze en studieduur, permanente educatie. Wij eisen betaling door de gemeenschap van kosten van onderwijs en van levensonderhoud gedurende studiejaren. Wij eisen uitstel van arbeidsplicht ter wille van ontplooiing van talent en statusverhoging door diplomabezit’.

7.2 Uitbreiding van leerplicht

Objectieve gronden voor het vaststellen van een ideale duur van de leerplicht zijn niet of nauwelijks aanwezig. Zulks vereist namelijk onder meer dat nauwkeurig wordt aangegeven wat *iedere* burger op school geleerd moet hebben bij het einde van de leerplicht 'om weerbaar aan de samenleving te kunnen deelnemen' (pag. 27). Het vereist ook inzicht in wat op school geleerd *moet* worden, omdat het niet op andere wijzen geleerd wordt of kan worden. De consequentie van een zodanige fundering van de ideale leerplichtsduur is, dat de leerplicht niet per se, wellicht zelfs bij voorkeur niet aan kalenderleeftijd behoeft te zijn gebonden. Aan deze fundering is men in ons land nog niet toegekomen, zelfs moet worden erkend dat het denken daarover nog nauwelijks van de grond is gekomen; ook niet in de Contourennota.

De Contourennota geeft een aantal overwegingen die op zijn minst twijfel werpen op het nut van een verdere verhoging van de leerplichtige leeftijdsgrens¹: 'Min of meer automatische verlenging van de initiële fase van volledig dagonderwijs leidt tot vervreemding van de jongere volwassenen van de rest van de samenleving, omdat zij zo lang aan dat onderwijs 'moeten' deelnemen. Het leidt bovendien tot tekorten aan motivatie bij die jonge volwassenen op het vlak van leren en studeren. Het leidt voorts tot vergroting van de generatiekloof (. . . .).' (pag. 14).

Ook lezen wij in de nota dat 'de traditionele strategie van het aldoor verlengen van de beginfase van volledig dagonderwijs leidt tot wat Posthumus 'de tweede schoolstrijd' noemde: de strijd om deel te nemen aan schaars wordende onderwijsvoorzieningen' (pag. 14).

¹ Thans zijn alle vijftienjarigen ook leerplichtig. In de voorgestelde plannen zal de leerplicht ook gaan gelden voor zestien- en zeventienjarigen. In 1973 namen 79% en 66% van de jongens en meisjes van 16 jaar vrijwillig deel aan het volledig dagonderwijs. Voor de jongens en meisjes van 17 jaar zijn deze cijfers respectievelijk 60% en 43%.

Echter de door Posthumus aangeduide strijd kan zich evenzeer voordoen in een systeem van wederkerend onderwijs of een systeem met een leerrecht en is dus niet alleen voorbehouden aan de traditionele strategie.

De Raad kan echter de zorgen in de genoemde overwegingen delen. Het is hem daarom niet duidelijk, waarom in de Contourennota, nadat erkend is dat de traditionele onderwijsstrategie van verlenging van de initiële fase, gezien de vermelde problemen niet meer voldoet (pag. 14), toch gekozen is voor een strategie die er op neerkomt dat deze initiële fase wordt uitgebreid. Internationaal blijkt dat – hoewel ons land in 1970 ten opzichte van andere landen een kort durende leerplicht heeft van 8 jaar – de participatie aan het onderwijs niet ongunstig afsteekt bij landen die een langere leerplicht hebben. Kallen meldt, dat reeds in 1970 jeugdigen in Nederland tussen 3 en 25 jaar gemiddeld 11,5 jaar onderwijs ontvingen. In Frankrijk was dat 14,3 jaar, in Zweden 12,9 (1972), in West-Duitsland 11,4 en in de Verenigde Staten 14,8 jaar (Studiedag Bergen, 1975). Al deze landen hadden destijds al een langere leerplicht dan ons land. Dit varieerde van 1 jaar (Zweden) tot 4 jaar (Verenigde Staten). Wiegersma en Groen wijzen er bovendien op, dat in tegenstelling tot een aantal andere landen de vermindering van de deelneming aan het onderwijs in ons land met de leeftijd zeer geleidelijk verloopt. Hun bevindingen in het kader van het internationale onderzoek naar resultaten in het wiskundeonderwijs tonen zelfs, dat de deelneming in ons land van 17-20 jarigen internationaal gezien relatief groot is (1968, pag. 17). Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de deelneming internationaal gezien voor meisjes in ons land wel ongunstiger ligt. Bij de besluitvorming over de uitbreiding van de leerplicht dient hiermee rekening te worden gehouden. Tevens wil de Raad nog wijzen op een andere niet te veronachtzamen schaduwzijde van verhoging van de leerplichtige leeftijdsgrens. Het is de vraag of gebrek aan motivatie niet alleen kan leiden tot frustratie op het moment dat men nog leerplichtig is, maar of dit ook aanleiding kan geven tot een anti-motivatie van langere duur die ook nog in latere leeftijdsfasen manifest is.

Contouren onderwijsbestel

Het vertrouwen dat in de Contourennota is uitgesproken in de mogelijkheid om binnen het onderwijs zelf, met name door middel van participierend leren, de motivatieproblemen het hoofd te bieden is wellicht op zijn plaats, maar men kan zich afvragen of deze problemen zich niet al vóór de intrede in de bovenschool manifesteren. Voor de beantwoording van die vraag moet men letten op factoren die de motivatieproblemen veroorzaken. Het komt de Raad voor dat van het uitstel van een min of meer definitieve beroepskeuze een demotiverende invloed kan uitgaan op die groepen van de jeugd die overwegend praktisch – meer dan theoretisch – zijn ingesteld.

Volgens Wiegersma (1961) is vanuit het standpunt van de beroepskeuzepsychologie de keuze van zestien jaar als eindpunt van de leerplicht het meest aangewezen: 'Op deze leeftijd wordt dikwijls het punt in de ontwikkeling bereikt, waarop men tot een kristallisatie van de voorkeur kan komen' (pag. 198). Zelfs dan zal er nog rekening gehouden moeten worden met de 'zeer zware belasting' die de leerplicht voor weinig begaafden en weinig geïnteresseerden met zich kan brengen. Groen (1976) betwijfelt sterk of er ontwikkelingspsychologische argumenten te geven zijn die wijzen op een te vroege studiekeuze. De verschillende vermogens lopen omstreeks de puberteit sterk uiteen.

Anderzijds blijkt dat er bij de 'ongeschoolde jeugd' vaak geen sprake is van een bewuste beroepskeuze, maar hoogstens van het kiezen van een betrekking op gronden die met het werk zelf weinig van doen hebben. Hierin wil de Contourennota verandering brengen. De vraag is of zij met een verlenging van de leerplichtige periode haar doel niet voorbijschiet, en of bij handhaving van de huidige leerplichtige leeftijd voor deze groep niet eerder begonnen moet worden met vormen van participierend leren.

Hoewel er voor de Raad geen andere dwingende reden is voor de koppeling van de leerplicht aan kalenderleeftijd dan een praktische reden, is hij van mening dat de Contourennota niet overtuigend is in de argumentatie om het eindpunt van de leerplicht twee jaar voorbij de leeftijd van zestien jaar te leggen.

Bovendien is verhoging van de leerplichtige leeftijd minder of in het geheel niet nodig naarmate er aan degenen die het onderwijs vroegtijdig verlaten meer mogelijkheden worden geboden om via het leerrecht in het 'tweede-kans' onderwijs eerder gemiste kansen opnieuw te benutten. Ook is de Raad van mening dat een goede opzet van het zogenaamde 'wederkerend onderwijs', dat juist bedoeld is als alternatief voor een zich al maar uitbreidend jeugdonderwijs, de uitbreiding van de leerplicht tot achttien jaar vooralsnog overbodig maakt. Indien zou worden afgezien van verlenging van de leerplicht voorbij zestien jaar, dan zullen de consequenties ervan voor de vormgeving van het onderwijs grondig moeten worden doordacht. Uiteraard is het dan niet meer mogelijk met het beroepsgericht onderwijs na 16 jaar te beginnen.

Naast een verhoging van de leerplichtige leeftijd is het niet uitgesloten dat er ook in een verlaging van de leerplichtige leeftijd is voorzien. Waarschijnlijk is dit wel, al staat het niet uitdrukkelijk in de Contourennota vermeld. De situatie is thans dat circa 97% van de vijfjarigen en 88% van de vierjarigen kleuteronderwijs volgt. Deze cijfers in aanmerking genomen lijken er geen bezwaren te zijn tegen een verlaging van de leerplichtige leeftijd. Toch zou de Raad er voor willen pleiten alvorens zulks te doen een nader onderzoek in te stellen naar de oorzaken van het absentisme onder vier- en vijfjarigen.

7.3 Inflatoire expansie

Waarom expandeert het onderwijs altijd maar? Stellig kan gewezen worden op de factor dat het onderwijs goed staat aangeschreven, en van groot belang geacht wordt in een complexe samenleving. Daarnaast moet echter ook gewezen worden op de tendentie van het onderwijssysteem van binnenuit te expanderen, als gevolg van een inflatoire werking. Aan dit verschijnsel hebben met name Boudon en Emmery aandacht besteed. Op het moment dat een bepaald onderwijsniveau door iedereen wordt bereikt, zal men minder vanzelfsprekend met dit opleidingsniveau die sociaal-economische

voordelen genieten die daar vroeger aan verbonden waren, althans binnen de eigen generatie. Zulks is eenvoudig te illustreren aan de lagere school. Op zo'n niveau heerst volgens Emmerly (1975) het principe van de 'nul-correlatie', omdat er geen correlatie meer bestaat tussen het opleidingsniveau en latere maatschappelijke kansen. Maar daar blijft het niet bij. Er komen krachten op gang die er voor zorgen dat de nul-correlatie kan worden omgezet in een positieve correlatie. Dit gebeurt door een toenemende druk om meer onderwijs te volgen (spiraaltheorie). Boudon (1974) merkt op 'This is exactly what we found: every individual has a definite advantage in trying to obtain as much education as possible – the higher the education level, the more favorable the status expectations. But as soon as all individuals want more education, the expectations associated with most educational levels tend to degenerate, and this has the effect of inciting people to demand still more education in the next period' (pag. 198).

Bij deze redenering past de kanttekening dat hij eigenlijk alleen van toepassing is binnen één generatie van schoolverlaters dan wel bij een vergelijking van twee schoolsystemen, waarvan het effect op de beroepsbevolking geheel is uitgewerkt. In een periode van gestaag toenemend opleidingsniveau geldt de redenering telkens binnen iedere groep van abituriënten, maar hij gaat voorbij aan het verschijnsel dat de opeenvolgende lichten van schoolverlaters naar opleidingsniveau voortdurend in het voordeel zijn tegenover de ouderen die hun plaats in de maatschappij al hebben gevonden. De indruk bestaat dat zij dit voordeel ook weten te realiseren, en dat zulks althans in het geval van voortdurende economische groei niet tot grote moeilijkheden of conflicten hoeft te leiden. Onder deze omstandigheden, die tot voor enkele jaren in grote trekken op ons land van toepassing waren, zijn er geen grenzen aan de geschetste spiraalwerking. Bij vermindering van de economische groei doen zich echter moeilijkheden voor, en blijven verwachtingen onvervuld.

De auteurs van de Contourennota besteden aan de hierboven besproken bevindingen aandacht, getuige de passage op pag. 56. De bedoelde passage erkent dat als gevolg van de druk om de langste

onderwijsweg te volgen met de hoogste status en het meeste materieel effect er een onderwijsspiraal ontstaat. De oplossing voor deze ongewenste ontwikkeling ligt, aldus de Contourennota, in het wegnemen van de extra beloning van w.o. en h.b.o.-abituriënten (pag. 21).

Een herverdeling van inkomens is dus nodig, waarna 'een deel van de extra-druk om lang te blijven studeren is verdwenen' (pag. 21). Op zichzelf is dit juist, al moet er naar onze mening in een nadere analyse een onderscheid worden gemaakt tussen de voordelen die een aankomende generatie op grond van een betere opleiding tegenover de aanwezige beroepsbevolking geniet enerzijds en de aan opleiding gerelateerde inkomensverschillen binnen een leeftijdsgroep anderzijds. 'Plaatsing van academici in functies waarvoor tot nu toe een lager opleidingsniveau gold', beïnvloedt de eerst genoemde voordelen; 'verandering van de huidige beloningsstructuur' de tweede. Zou een verminderd tempo van economische expansie samengaan met inkomensnivellering tussen beroepen dan verminderen beide genoemde verschillen. De toeneming van de onderwijsparticipatie, welke de Contourennota veronderstelt, zal dan zijn grond moeten vinden in andere motieven dan de verwachting van 'meer prestige en inkomen' die bij de onderwijsspiraal een zo grote rol speelt.

7.4 Een paradox

Er is een axioma dat niet iedereen precies evenveel *kan* en *wil* leren. Dat niemand evenveel kan leren berust op de aanname dat verschillen in genetische aanleg van invloed zijn op het leervermogen van mensen. Niet iedereen wil evenveel leren, doordat, er voor mensen zeer uiteenlopende motieven zijn om al dan niet te leren.

De voortdurende uitbreiding van (verplicht) schoolonderwijs is mede bedoeld om de gelijkheid van kansen te vergroten. Daarmee in strijd is echter, dat iedere uitbreiding van schoolonderwijs het aantal achterblijvers, eventueel zelfs uitvallers groter doet worden. Een

Contouren onderwijsbestel

dergelijke averechtse uitwerking vloeit rechtstreeks voort uit het voornoemde axioma. Om daaraan enigszins te ontkomen geldt, dat hoe langer de scholingsweg wordt, des te groter de aanpassing van het leerprogramma aan individuele capaciteiten en behoeften. Hieruit valt af te leiden dat het differentiatiebeginsel niet alleen wenselijk, maar vooral ook noodzakelijk is.

In de late zestiger jaren is een verdere uitbreiding bepleit van het georganiseerde leren. Hiertoe heeft men doorgaans gebruik gemaakt van een beginselverklaring, die kortweg wordt aangeduid met de term 'permanente educatie'. Paradoxaal genoeg is ongeveer tegelijkertijd het radicale alternatief te beluisteren, te weten: ontscholing.

In de literatuur over 'permanente educatie' is opvallend weinig ingegaan op de vraag wat het de gemeenschap gaat kosten om dit beginsel tot werkelijkheid te brengen. Terecht stelt de Contourennota deze vraag wel (pag. 82). Brengen wij het beginsel van 'levenslang leren', dat toch gedacht is als vorm van georganiseerd leren, in verband met de noodzaak tot differentiatie, dan wordt het duidelijk dat wij hier met een kostbare onderwijsvoorziening hebben te maken. Ter zijde moet overigens worden opgemerkt, dat meer inzicht in de gedifferentieerde vormingsbehoeften in de opeenvolgende leeftijdsfasen in de volwassenheid geboden is. Daarnaast wijzen de ervaringen tot nu toe uit, dat uitbreiding van educatieve voorzieningen vooral ten goede komt aan diegenen die reeds het meest van de bestaande voorzieningen hebben geprofiteerd. Dit kan ertoe leiden dat weer compenserende maatregelen nodig zijn om toch aan allen 'gelijke kansen' te bieden.

In het hoofdstuk van de macro-economische kosten is gebleken, dat zelfs een bescheiden opzet van een leerrechtstelsel met hoge kosten gepaard gaat. Het is nagenoeg het duurste voorstel uit de Contourennota. Men dient zich dan ook af te vragen of bij het huidige voorzieningenniveau in het onderwijs nog verdere uitbreiding van het schoolse onderwijs gewenst is, dan wel of in dit stadium van de

ontwikkeling andere mogelijkheden voorhanden zijn: dat is het leven-van-alledag zelf, dat mensen een reeks van gedifferentieerde leersituaties en -mogelijkheden kan bieden. In de volgende paragrafen zal deze opvatting verder worden toegelicht.

7.5 Buitenschools leren

Het georganiseerde leren in schoolverband breidt zich voortdurend uit en wint aan betekenis. Is het georganiseerde leren in schoolverband echter de enige weg waarlangs de mens zich kennis kan verwerven? Zijn er in een zo rijke en gevarieerde cultuur als de onze geen mogelijkheden om volwassenen op andere wijze te laten leren? Gewezen kan worden op leren middels ontmoetingen, contacten, identificering, participatie, uitoefening van beroep of functie, massacommunicatie, kranten, tijdschriften en boeken, bibliotheken, musea, sport en spel en vakantie-reizen. Voorts moet in dit verband gewezen worden op de leerpsychologische inzichten, volgens welke mensen vooral leren doordat zij voor bepaald gedrag door hun omgeving al of niet 'beloond' worden. Mensen leren trouwens niet alleen van eigen ervaringen, maar ook van die van anderen, wanneer zij zien welk gedrag van anderen al of niet een gunstig gevolg heeft. Het is de strategie van het 'al doende leren'.

Niettemin menen velen dat er buiten het geïnstitutionaliseerde onderwijs niet geleerd kan worden, althans dat niet door diploma's gesanctioneerde kennis, dat wil zeggen autodidactie van weinig waarde is. Er is het schoolse leren, dat telt en er is het ervaringsleren, dat niet telt. Ten onrechte. Het ervaringsleren kan juist superieur zijn aan het schoolse leren, voor zover de leerinhouden directer in verband staan met de leef- en werksituatie waarin de lerenden zich bevinden.

In de gehele westerse wereld is scholing steeds meer synoniem geworden voor leren. De Contourennota vertaalt leren, mondig worden ook primair door scholing en vorming, dat wil zeggen georganiseerd leren in schoolverband. Dit nu is een beperking die

Contouren onderwijsbestel

niet met de realiteit overeenkomt. Mensen leren overal. Wat ter discussie staat is of het georganiseerde leren altijd en voor iedereen goed is, of het zich maar onbegrensd kan blijven uitbreiden (onderwijsspiraal), of niet het gevaar dreigt van een kennis- en diplomamaatschappij, waarin een maximum aan gediplomeerde kennis nodig is om overeind te blijven.

Het is voor de Raad aan geen twijfel onderhevig dat een moderne industriële samenleving een kennisintensieve maatschappij is; en dat het noodzakelijk is de overdracht van deze kennis met veel zorg te omgeven. Wel dringt de vraag zich op of er naast een minimum aan zorg ook niet een optimum is?

Zo dient zich in de Contourennota de opvatting aan, waarbij kennis om zich zelfs wille wordt begeerd, dat wil zeggen los van een maatschappelijk nut of voordeel. Door enkele groepen in de samenleving wordt kennis gewaardeerd als goed op zichzelf om welzijnsmotieven – waaronder de persoonlijke ontplooiing een belangrijke plaats inneemt – te realiseren. De vraag moet worden gesteld of en in welke mate een dergelijke ontwikkeling voor deze groepen, die vaak in termen van onderwijs al bevoordeeld zijn in het onderwijsbestel moet worden opgevangen. Juist voor deze groepen kan het autodidacte leren van groot belang worden geacht.

7.6 Buitenschools leren en sociale ongelijkheid

De Raad wil er evenwel op wijzen dat evenals er zich bij het formele leren ongelijkheden voordoen, deze zich zeker ook ten aanzien van het ervaringsleren manifesteren. Thans is het zo dat velen weinig profijt blijken te kunnen trekken van de in onze samenleving via allerlei media aangeboden informatie en dat de situaties waarin zij verkeren niet in gelijke mate leermogelijkheden bieden. Er is zowel een verband tussen opleiding en de toegankelijkheid tot soorten van informatie als tussen opleiding en het vermogen om eigen belangen te behartigen. De laatste tijd is er in ons land ook aandacht besteed aan de ongelijke politieke participatie naar opleidingsniveau. Ook uit Nederlands onderzoek naar inspraakprocedures blijkt, dat het

de lagere sociale milieus met relatief weinig opleiding zijn die in geringe mate deelnemen aan inspraakprocedures ondanks dat de vorm van inspraak varieerde (Felling 1974, Korsten, 1974). Leerlingen die slechts in beperkte mate onderwijs hebben gevolgd ondervinden daarvan de gevolgen ook waar het gaat om buitenschools leren. Ook de Contourennota maakt nauwelijks duidelijk hoe dit in een nieuw bestel veranderd zou kunnen worden.

7.7 Ontscholing: een samenleving zonder scholen?

Vanaf ongeveer 1970 zijn er een aantal kritische geluiden, variërend van zwak tot krachtig, die ons laten weten dat van uitbreiding van het (verplichte) schoolse onderwijs geen heil meer te verwachten is. Een groepje 'ontscholers' (Illich, Goodman, Reimer, Freire, Berg, Holt) vindt het nodig de school uit zijn gevestigde positie te halen, – enkelen bepleiten zelfs totale afschaffing – onder andere omdat verplicht schoolonderwijs de spontane ontwikkelingsdrang, de wil van mensen om zelf te leren, doodt. Met andere woorden: scholing hindert het 'andere leren'¹.

De Contourennota kiest 'ook voor de toekomst, duidelijk voor een onderwijsstelsel als middel om de genoemde doelstelling te vervullen (. . . .). Ontscholing van de maatschappij in extreme vorm, zoals wel bepleit, achten wij irreëel in een samenleving die zo complex is als de onze. Zij leidt naar onze overtuiging tot onmondigheid van velen en tot een grote ongelijkheid in kennis en macht' (pag. 27). De afwijzing van radicale ontscholing gebeurt op goede gronden. De Contourennota verengt evenwel de opvattingen van de 'ontscholers' te zeer tot het alleen maar afschaffen van scholen. Daarmee dreigen waardevolle ideeën verloren te gaan. Zo het begrip 'conviviality' dat een centrale plaats inneemt in het

¹ Oorspronkelijk zijn de ideeën allerm minst voor wie bijvoorbeeld op de hoogte is met het werk van Multatuli. Deze noteert in zijn 'Idee 875' dat scholen 'inrichtingen zijn die per se een goed onderwijs in de weg staan. Gehele afschaffing zou misschien beter vrucht dragen dan pogingen tot verandering'.

denken van Illich: het autonoom en creatief omgaan van de mens met zijn omgeving.

Volgens Illich zijn de meeste kennis en vaardigheden niet het resultaat van onderwijs, maar veeleer het resultaat van een onbelemmerde participatie in een zinvolle omgeving. Ontscholing betekent evenzeer de erkenning van het ervaringsleren, dat wil zeggen de erkenning van de directe ervaring als bron van kennis en ontplooiing, in onze samenleving. Wellicht dat de erkenning hiervan een 'diplomacratie' zal kunnen indammen (Holt, 1972, pag. 139). In enkele sectoren is het ervaringsleren sterk teruggedrongen.

7.8 Keerzijden

De Contourennota geeft blijk van een groot vertrouwen in scholing, en negeert het andere leren grotendeels. Het buitenschoolse leren is niet geheel genegeerd, want in de opzet van de 'Open School' dient er rekening mee te worden gehouden. Ook het participierend leren erkent in principe de waarde ervan. Op de beperkingen, de keerzijden van het formele onderwijs is in de Contourennota niet ingegaan.

Hoewel wellicht impopulair, is het juist ook enkele negatieve aspecten van het formele onderwijs te vermelden:

- Er is waarschijnlijk geen levenssituatie denkbaar, waarin de mens zo zeer op zijn falen en tekorten wordt gewezen als in de onderwijsleersituatie. Voortdurend meten leerlingen zichzelf aan hun klasgenoten. Prestatiegerichtheid en competitie zijn inherent aan het systeem, hetgeen hier op neerkomt, zegt Phillips, dat er in alle onderwijs verliezers moeten zijn (1972);

- Het komt voor dat - in het vooruitzicht van het maatschappelijk begeerde diploma - mensen ook dingen moeten leren, waarin zij geen of minder zin hebben.

- Onderwijs brengt afhankelijkheid teweeg.

Het kind-zijn is een noodzakelijke ontwikkelingsfase; vraag is echter wel of deze (bijvoorbeeld door verlenging van leerplicht) onnodig

wordt verlengd. Enerzijds is er een maatschappelijke ontwikkeling naar toenemende zelfstandigheid van jongeren, echter verlenging van de onderwijsperiode in de jeugdfase dwingt jongeren in een afhankelijkheidssituatie.

– Onderwijs is één van de krachten die werkt in de richting van ‘the rise of the meritocracy’ (Young 1958). De hoogst getalenteerden worden de deskundigen in een meritocratische samenleving. Op zichzelf behoeft men hieraan geen negatieve waardering te verbinden. Een keerzijde is evenwel, dat zich in zo’n samenleving een al te rigide scheiding voltrekt tussen zij die ‘het weten’ en zij die ‘het niet weten’ en daarom zaken, kwesties overlaten aan eerstgenoemden. Voor die zaken waarvoor deskundigheid is vereist, is zulks wenselijk, maar problematisch is nu juist dat ook zaken die veeleer of geheel op overtuiging, geloof of visie berusten tot object van deskundigheid worden gemaakt.

7.9 De afweging

De Raad heeft in dit slothoofdstuk van zijn reactie op de Contourennota een pleidooi willen houden voor een bewuste afweging van verdere uitbreiding van sommige vormen van georganiseerd onderwijs tegen andere maatschappelijke activiteiten. Het gaat daarbij vooral om die activiteiten in een mensenleven, waarbij ook mogelijkheden aanwezig zijn van het opdoen van leerervaringen. Het is een afweging van het georganiseerde schoolse leren tegen wat nodig is om tot spontaan ervaringsleren te komen. De informatie om deze afweging op deze plaats te verrichten is niet voorhanden. Men mag wel verwachten dat de mogelijkheden voor het ervaringsleren zich in de toekomst vaker zullen voordoen, bijvoorbeeld naarmate mensen in toenemende mate zullen overgaan tot vormen van directe participatie. De Contourennota gaat ervan uit dat toenemende participatie mede het resultaat zal zijn van de vernieuwing van het onderwijs zoals in de nota is geschetst. Overigens mag worden verwacht dat vormen van directe participatie tegen het jaar 2000 feit zullen zijn onder meer door een veranderde opstelling van

Contouren onderwijsbestel

organisaties, die tegemoet komt aan de reeds aanwezige drang naar participatie.

Een zich al maar uitbreidend onderwijssysteem kan de financiering van maatschappelijke activiteiten die zich uitstekend lenen voor het ervaringsleren belemmeren. In dit verband is te denken aan stimulering van buurtwerk, verenigingsleven, culturele activiteiten, creativiteitscentra, sportcentra en bibliotheekwerk. Ook is te denken aan een van overheidswege te stimuleren vrijwilligerswerk.

Het behoort niet tot de competentie van de Raad een dergelijke afweging ter hand te nemen. De Raad heeft slechts op afweging willen aandringen, omdat naar zijn mening in de Contourennota te uitsluitend de nadruk is gevallen op het formele onderwijs.

's-Gravenhage, 25 juni 1976

De Voorzitter, Dr. J. Kremers

De Secretaris, Dr. P. R. Baehr.

1. Anderson, C. A.
A sceptical note on education and mobility in Halsey e.a.
Education, Economy and Society
London, 1961.
2. Ashcroft, R.
The School as a base for Community Development in: OECD,
School and Community
Paris, 1975.
3. Barker Lunn, J.
Streaming in the Primary School
NFER, 1970.
4. Barrett, L. S.
Science, Education and Equality in the United States
Pedagogische Studiën, 1975 (52) 1-9.
5. Bereiter, C.
The future of individual differences
Harvard Educational Review, Reprint Series no. 2,
1969.
6. Berg, I.
Education and Jobs:
The Great Training Robbery
Boston, 1971.
7. Blau, P. M. en Duncan, O. D.
The American Occupational Structure
New York, 1967.
8. Boudon, R.
Education, Opportunity and Social Inequality; Changing in
Prospects in Western Society
New York, 1974.

Contouren onderwijsbestel

9. Bowles, S.
Understanding Unequal Economic Opportunity
American Economic Association Vol. 63 no. 2,
1973.
10. Brands, J.
Kompensatieonderwijs, School en Milieu in Link, Nijmegen,
1973.
11. Burt, C.
Intelligence and social mobility
British Statistical Psychology, 1961, no. 14.
12. C.B.S.
Statistiek van de uitgaven der overheid voor onderwijs, 1972,
's-Gravenhage.
13. C.B.S.
De toekomstige Nederlandse bevolkingsontwikkeling na 1972,
's-Gravenhage.
14. C.B.S.
De Nederlandse jeugd en haar onderwijs, 1973/1974,
's-Gravenhage.
15. Coleman, J. S.
Education and Political Development
Princeton University, 1965.
16. Coleman, J. S.
Equality of Educational Opportunity
Washington, 1966.
17. De Corte, E.
Beknopte Didaxologie
Groningen, 1974.

18. Cox, C. B. en Dyson, A. E.
Two Black Papers:
Fight for Education, London, 1969
The Crisis in Education, London, 1970.
19. Denison, E. F.
The Residual Factor and Economic Growth
OECD Paris, 1974.
20. Edmonds, R.
A black response to Christopher Jencks' Inequality and certain
other issues
Harvard Educational Review,
1973, vol. 43, nr. 1.
21. Emmerly, L.
Can the school build a new social order?
Amsterdam, 1974.
22. Faure, E.
Leren om te leven
Utrecht/Antwerpen, 1974.
23. Felling, A.
Lokale macht en netwerken
Alphen aan den Rijn, 1974.
24. Green, T. F.
Schools and Communities: A look forward
Harvard Educational Review
Vol. 39 no. 2, 1969.
25. Groen, M.
Contourennota: Het doortrekken van lijnen
Weekblad voor Leraren
8e jaargang nr. 30, 1976.

Contouren onderwijsbestel

26. De Groot, A. D.
Vijven en Zessen, Groningen, 1966.
27. De Groot, A. D.
Bewegingsmeetkunde. Verslag van een gecontroleerd innovatie-
experiment
Groningen, 1968.
28. Henkes, R. H. G. en Vengelters, V. G. A. M.
Een verkenning over samenlevingsscholen, Den Haag, 1974,
Centraal Bureau voor Katholiek Onderwijs.
29. Holt, J.
Freedom and Beyond
London, 1972.
30. Hurrelmann, K.
Illusies omtrent differentiatie,
in: APS Gesamtschule-conferentie
Purmerend, 1973.
31. Husén, T.
International Study of Achievement in Mathematics: a
comparison of twelve countries
Vol. I + II, New York, 1967.
32. Husén, T.
Talent, Opportunity and Career
A twenty-six year follow-up of 1500 individuals
Stockholm, 1969.
33. Husén, T.
The Standard of the Elite;
some findings from the IEA International Survey in Mathematics
and Sciences;
Acta Sociologica vol. 16 no. 4, 1973.

34. Idenburg, Ph. J.
Onderwijs en sociale verandering
Afscheidsrede Universiteit van Amsterdam d.d. 18 september
1971.
35. Idenburg, Ph. J.
Theorie van het onderwijsbeleid
Groningen, 1971.
36. Illich, I.
Deschooling Society
London, 1971.
37. Jaspars, J. M. F.
Gelijkheid en Ongelijkheid in de psychologie: HET IQ-debat,
in: v. d. Doel en Hoogerwerf
Gelijkheid en ongelijkheid in Nederland
Alphen aan den Rijn, 1975.
38. Jencks, Chr.
Inequality; A reassessment of the effect of Family and Schooling
in America
New York, 1972.
39. Jensen, A. R.
Genetics and Education
London, 1972.
40. Kallen, D. B. P.
Recurrent Education en de Contourennota
Discussiedag Contourennota
Bergen, 26 september 1975.
41. De Koning, P.
Interne Differentiatie
Purmerend, 1974.

Contouren onderwijsbestel

42. Korsten, A. F. A.
Gelijkheid van kansen bij inspraak
Intermediair, 1974, jrg. 12, nr. 27.
43. Kuiper, G.
Opklimmen en dalen in beroep en samenleving
Assen, 1954.
44. Kuipers, S. K.
Inkomensnivellering
Preadvies Vereniging voor Staathuishoudkunde
's-Gravenhage, 1973.
45. Levin, H. M.
Educational Reform: its meaning
School of Education, Stanford
University, 1973.
46. Levine, D. M.
Educational Policy after Inequality
Teacher College Record
Vol. 75 no. 2, 1973.
47. Liegle, L. en Süsmuth, R.
Structuur- en ontwikkelingsproblemen van het onderwijs in
Europa, in: Anweiler e.a. Europese Onderwijssystemen
Purmerend, 1972.
48. Matthijssen, M.
De intellectuele emancipatie der Katholieken
Assen, 1958.
49. Miller, S. M.
Comparative Social Mobility
Current Sociology
Vol. IX, 1960.

50. Morris, Janowitz, M.
Soziale Schichtung und Mobilität in Westdeutschland
Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie no. 1,
1958.
51. Mort, P. R.
Studies in educational innovation
in M.B. Miles: Innovation in Education
New York, 1964.
52. Nash, R.
Camouflage in the Classroom
New Society no. 7, 1971.
53. Nederlandse Katholieke Oudervereniging
Kontakt 1976, no. 4.
54. De Nederlandse Kiezer 1973.
Alphen aan den Rijn, 1973.
55. OECD
Discussion Papers on the Conference:
Education, Inequality and life Chances
Paris, 1970.
56. Onderwijs en Wetenschappen, ministerie van;
Nota betreffende onderwijsvoorzieningen (Eerste
Onderwijsnota) zitting 1950-1951, 2233, no. 2.
57. Onderwijs en Wetenschappen, ministerie van;
Tweede Onderwijsnota, zitting 1954-1955, 2233,
no. 4.
58. Onderwijs en Wetenschappen, ministerie van;
Democratisering van het onderwijs, zitting 1968-1969, 10176,
no. 2.

Contouren onderwijsbestel

59. Onderwijs en Wetenschappen, ministerie van;
Nota over het onderwijsbeleid, zitting 1972, 12000 VIII.
60. Onderwijs en Wetenschappen, ministerie van;
De groeps grootte in het onderwijs, 's-Gravenhage, 1974.
61. Pen, J.
Discussion Paper on Jan Tinbergen's: Education, Inequality and Life Chances OECD, conferentie Parijs 6-10 januari 1975.
62. Phillips, D. L.
De mythe van het onderwijs
De Gids, jaargang 135, no. 8, 1972.
63. Posthumus, K.
Onderwijs: Heilsverwachting, spraakverwarring, beleid
's-Gravenhage, 1970.
64. Rolff, H. G.
De ambivalentie van de Gesamtschule,
in: APS Gesamtschule-conferentie
Purmerend, 1973.
65. Schmidt, U.
Differentiatie in de Praktijk,
in: APS Gesamtschule, conferentie Purmerend, 1973.
66. Solberg, J. W.
Evaluatie van onderwijsprocessen
C.I.T.O. - Arnhem, 1974.
67. Somermeyer, W. H.
Inkomensongelijkheid: Een analyse van spreiding en scheefheid
van inkomensverdelingen in Nederland
Statistische en Econometrische Onderzoekingen no. 3, CBS,
1965.

68. Tinbergen, J.
Income Distribution; Analysis and Policies, Amsterdam, 1975.
69. Van Tulderd, J. J. M.
De Beroepsmobiliteit in Nederland van 1919 tot 1954.
Leiden, 1962.
70. Vervoort, C. E.
Onderwijs en sociale ongelijkheid in J. van Kemenade:
Bijdragen uit de onderwijswetenschappen.
Alphen aan den Rijn, 1973.
71. Vervoort, C. E.
Onderwijs en Beleid, in: v. d. Doel en Hoogerwerf:
Gelijkheid en Ongelijkheid in Nederland
Alphen aan den Rijn, 1975.
72. Vereniging voor Openbaar Onderwijs
Onderwijsvoorzieningen in nieuwe stadswijken. Hoe denkt men
over openbare en de bijzondere school en de
samenwerkingsschool, 1975.
73. Walker, D. A.
The IEA six subject survey: an empirical study of education in
twenty-one countries. Stockholm, 1976.
74. Van Walstijn, W. A. W.
Kansen op Onderwijs: een literatuurstudie over ongelijkheid in
het Nederlandse Onderwijs
in: Voorstudies en Achtergronden van de voorlopige
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
's-Gravenhage, 1975.
75. Wiegersma, S.
Psychologie der beroepskeuze
Utrecht/Antwerpen, 1961.

Contouren onderwijsbestel

76. Wiegersma, S. en Groen, M.
Resultaten van Wiskunde-onderwijs
Groningen, 1968.
77. De Wolff, P. en Ruiter, R.
De economie van het onderwijs
Preadvies Vereniging voor Staathuishoudkunde
's-Gravenhage, 1968.
78. De Wolff, P. en Van Slype, A. R. D.
The relation between income, intelligence, education and
social background
European Economic Review no. 4, 1973.
79. Young, M.
The rise of the Meritocracy 1870-2033: an essay on education
and equality
London, 1958.

Ministerie van onderwijs en wetenschappen

's-Gravenhage, 18 september 1975

*Aan de Voorlopige Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid*

Onderwerp
commentaar op
Contourennota

Onlangs heb ik de discussienota 'Contouren van een toekomstig onderwijsbestel' gepubliceerd, waarbij ik de wens heb uitgesproken dat via een discussie een bijdrage door alle betrokkenen kan worden geleverd aan een verantwoorde omlijning van de contouren van ons onderwijsbestel.

Na een eerste discussieperiode zal met behulp van de binnengekomen reacties, adviezen en commentaren een tweede versie geschreven worden, die opnieuw ter discussie zal worden gesteld.

In verband hiermee verzoek ik u een eerste commentaar te willen leveren op deze nota.

Ik zal het zeer op prijs stellen, als ik dit commentaar, als sluitstuk van de eerste discussieronde, vóór 1 augustus 1976 zal mogen ontvangen.

*De Minister van Onderwijs en
Wetenschappen*
dr. J. A. van Kemenade

BIJLAGE 2

Schema: Doelstellingen

1975

Contourennota (Van Kemenade)

1. Bezinning nodig hoe onderwijs 'zou kunnen bijdragen tot een verdere ontwikkeling van gelijkwaardigheid in de samenleving'.
2. Het onderwijs moet maatschappelijke weerbaarheid of sociale bewustwording bevorderen. 'Ons onderwijs geeft de leerlingen te weinig inzicht in de maatschappelijke verhoudingen waarin ze leven en in de achtergrond daarvan en stelt ze onvoldoende in staat om daarover opvattingen te ontwikkelen . . . 'De school bereidt de leerlingen te weinig voor op de samenleving waarmee ze te maken krijgen en waarin van hen in toenemende mate een eigen bijdrage, betrokkenheid en medezeggenschap worden verwacht'.
3. '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 beroepsuitoefening alleen'. 'Toch mag deze primaire en overheersende doelstelling van het onderwijs niet leiden tot een laissez-faire-beleid m.b.t. het vraagstuk van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt'.
4. 'Individuele ontplooiing', 'uiteenlopende talenten ontplooiing', 'beschikbare talenten ontplooiing', 'ontplooiing van ieders persoonlijkheid en identiteit'; 'meer bevorderen van creatieve, expressieve en sociale vaardigheden naast cognitieve'.

1972

Nota voor het onderwijsbeleid (Van Veen)

1. Onderwijs kan belangrijke taak vervullen bij 'betere verdeling van de welvaart'.
2. Een betere voorbereiding tot 'meer inspraak, medebeslissingsrecht van de burgers, meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid' is nodig. 'De school heeft de belangrijkste taak de jonge mens voor te bereiden op een actieve participatie in de maatschappij van morgen'.
3. Het recht van het individu zich optimaal te ontplooiën, betekent niet 'dat ieder, onder alle omstandigheden, recht kan doen gelden op het volgen van elk door hem gewenste opleiding, ongeacht de kosten die hieraan voor de gemeenschap zijn verbonden en ongeacht de eventuele beperktheid van de behoefte van de gemeenschap aan afgestudeerden van zulk een opleiding. Onderwijs voor allen betekent niet het absolute primaat van de wensen van het individu; het vereist een behoedzame afweging van de belangen en rechten van individu tegenover die van de maatschappij'.
4. 'zoveel mogelijk ontplooiing van cognitieve, expressieve en sociale bekwaamheden'.

1969

Democratisering van het Onderwijs (Veringa)

1. Het zijn 'sociale overwegingen die pleiten voor een hoger democratiseringsniveau' van het onderwijs. 'Zowel sociale voorrechten als beperkingen die voortvloeien uit het behoren tot een bepaalde sociale categorie, zijn in principe te verwerpen en moeten opgeheven of geneutraliseerd worden'.
2. Symptomen van het onbevredigend functioneren van het onderwijs zijn 'de inadequate voorbereiding van de leerlingen op de maatschappij' en 'de geringe stimulering tot kritisch denken'. Onderwijs moet voorbereiden op het 'verlangen naar inspraak'. Dit veronderstelt 'verantwoordelijkheid, kennis van zaken en ook intellectuele creativiteit'.
3. Voor het onderwijsbeleid is nodig dat inzicht wordt verkregen in de ontwikkelingen op langere termijn in de kwaliteit en de kwantiteit van de behoefte aan menselijke arbeid.
4. 'zo volledig mogelijke ontplooiing van de potentiële begaafdheid'.

1955

Tweede Onderwijsnota (Cals)

2. Onderwijs moet 'ook ruime aandacht aan sociale en culturele aspecten van onze samenleving besteden, de jonge mens moet reeds leren, de problemen niet uitsluitend van de technische of de organisatorische zijde te beschouwen'.
3. Er mag geen twijfel over bestaan, 'dat de toekomstige werkkring zeker niet als het eerste en enige gezichtspunt mag worden beschouwd'.
4. Naast 'intellectuele en vaktechnische scholing' is 'ruimere aandacht' nodig voor 'ontwikkeling van de expressiemogelijkheden, de sociale vorming en de lichamelijke vorming'.

1951

Eerste Onderwijsnota (Rutten)

3. 'Bij een doelmatige opzet van het onderwijsstelsel zal als richtpunt voor ogen moeten worden gehouden, dat leerlingen later in de maatschappij een werkkring zullen hebben'.
4. 'Te weinig rekening wordt gehouden met de uiteenlopende begaafdheden der leerlingen'. 'Te sterke eenzijdige nadruk op feitenkennis, te weinig op harmonische ontwikkeling van de vermogens der leerlingen'.

In de reeks Rapporten aan de Regering zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid.
Gebundeld in één publicatie (1974)
4. Milieubeleid (1974)
5. Bevolkingsprognose (1974)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
7. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van Wetenschappelijke en
technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden
Wetenschapsbeleid (1976)

In de reeks Voorstudies en Achtergronden zijn tot nu toe verschenen:

- W. A. W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; Een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)
- I. J. Schoonenboom en H. M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)
- G. R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes; een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)

Alle publicaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij.
Op aanvraag is gratis verkrijgbaar bij de
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het
'Mededelingenblad W.R.R.'

ISBN 90 12 01301 1

625300F-108