



IN DE REGEL VRIJ

100 JAAR POLITIEK ROND
ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAP

Pieter Slaman e.a.

INDE REGEL VRIJ

100 JAAR POLITIEK ROND
ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAP

Pieter Slaman e.a.

Met bijdragen van

Jo Bardoel
Evelyn Beer
Geert ten Dam
Jacques Dane
Patricia Faasse
Adriaan in 't Groen
Willemijn Leene

Bram Mellink
Cas Smithuijsen
Robert Verhoogt
Sietske Waslander
Paul van der Werve
Maggie Wissink ook
Geerdink

INHOUD

1 BAAS IN EIGEN SCHOOL

DE STRIJD TEGEN
'STAATSPEDAGOGIEK',
1848-1980

Pieter Slaman 23

VOORWOORD
Geert ten Dam 7

INLEIDING
Pieter Slaman 11

PORTRET
DR. JOHANNES
THEODOOR DE VISSER
(1857-1932)
Jacques Dane 18

KADER
'EENE ILLUSIE' DE LAGER
ONDERWIJSWET VAN 1920
OP DORPSNIVEAU
Jacques Dane 38

PORTRET
JO CALS
(KVP, 1952-1963)
Jacques Dane 40

INTERMEZZO
OCW IN DE GRONDWET
Adriaan in 't Groen 44

2 OUDE VORMEN, NIEUWE TIJDEN

DE PACIFICATIE
TER DISCUSSIE,
1980-2018

Pieter Slaman 51

INTERMEZZO
ONDERWIJS IN HET
KONINKRIJK OVERZEE
Pieter Slaman 64

PORTRET
JOS VAN KEMENADE
(PVDA, 1973-1977
EN 1981-1982)
Adriaan in 't Groen 70

3 'TER VERSPREIDING VAN DE WAARHEID WORDE GEEN MIDDEL VERWAAR LOOSD'

EEN EEUW MEDIABELEID
IN NEDERLAND

Jo Bardoel 77

KADER

WANKELLENDE ZUILEN
EN DE VAL VAN HET
KABINET-MARIJNEN 1965
Pieter Slaman 102

INTERMEZZO

MINISTERS VAN ONDERWIJS,
KUNSTEN EN WETENSCHAPPEN
Pieter Slaman 106

PORTRET

ARIE PAIS
(VVD, 1977-1981)
Adriaan in 't Groen 116

4 'WAARTOE TOCH DIE KLOVE?'

SELECTIE IN HET
MIDDELBAAR ONDERWIJS,
1860-2018

Pieter Slaman 121

INTERMEZZO

STATUS EN OPLEIDING
VAN DE LEERKRACHT
Pieter Slaman 138

KADER

ONDERWIJSAMBTENAREN
EN DE (TEST-)PSYCHOLOGIE
Jacques Dane 144

KADER

CENTRALE EXAMENS
Willemijn Leene 149

PORTRET

WIM DEETMAN
(CDA, 1982-1989)
Adriaan in 't Groen 152

5 DE STAAT, DE ARBEIDS MARKT

EN HET
BEROEPSONDERWIJS
1863-2018

Pieter Slaman 159

INTERMEZZO

100 JAAR MINISTERIE VAN
OCW IN PORTRETTEEN
Robert Verhoogt en
Evelyn Beer 176

KADER

'WAT WIL JE LATER WORDEN
ALS JE GROOT BENT?'
BEROEPSKEUZE EN
STUDIEVOORLICHTING
Jacques Dane 190

PORTRET

JO RITZEN
(PVDA, 1989-1998)
Pieter Slaman 194

6 VERZUIJING, VERZORGING, VERZAKE- LIJ KING

RIJKSCULTUURBELEID
1918-2018

Cas Smithuijsen 199

KADER
NEDERLANDSE KUNST
IN DE WERELD
Cas Smithuijsen 224

PORTRET
LOEK HERMANS
(VVD, 1998-2002)
Pieter Slaman 228

INTERMEZZO
STAATSSECRETARISSEN
VAN OCW, 1950-2017
Pieter Slaman 232

7 DE OMHELZING EN DE WURGGREEP

RIJKSOVERHEID EN
HOGER ONDERWIJS,
1918-2018

Pieter Slaman 247

PORTRET
MARIA VAN DER HOEVEN
(CDA, 2002-2007)
Pieter Slaman 266

INTERMEZZO
ONDERWIJS ALS
MOTOR VOOR DE
EMANCIPATIE?
Maggie Wissink
ook Geerdink 270

8 OVER MOGELIJK HEDEN, WENSEN EN 'ONVERMIJDE LIJKE KEUZEN'

EEN EEUW
WETENSCHAPSBELEID

Patricia Faasse 277
met medewerking van
Barend van der Meulen en Jorrit Smit

PORTRET
RONALD PLASTERK
(PVDA 2007-2010)
Pieter Slaman 298

INTERMEZZO
DOET POLITIEK ERTOE?
100 JAAR ONDERWIJSUITGAVEN
EN ECONOMISCHE GROEI
Paul van der Werve 302

9 DE VERHOUDINGEN IN HET ONDERWIJSBESTEL

1918-1990

Pieter Slaman 311

PORTRET

MARJA VAN BIJSTERVELD
(CDA, 210-2012)
Adriaan in 't Groen 328

INTERMEZZO

VAN MAAKBARE SAMENLEVING
NAAR MAAKBARE MARKT
Bram Mellink 332

10 STUREN IN SAMENSpraak

1990-2018

Geert ten Dam en
Sietske Waslander 341

KADER

PASSEND ONDERWIJS
Sietske Waslander 358

KADER

BURGERSCHAPSONDERWIJS
Geert ten Dam 360

PORTRET

JET BUSSEMAKER
(PVDA, 2007-2010)
Pieter Slaman 362

INTERMEZZO

HET MINISTERSCHAP VAN
ONDERWIJS, CULTUUR EN
WETENSCHAP
Adriaan in 't Groen 366

11 SLOT BESCHOUWING

Pieter Slaman 371

OVER DE AUTEURS 383

FOTOVERANTWOORDING 389

BRONNEN 395

PERSONENREGISTER 409

COLOFON 414

in
ter
me
zz
o

HET MINISTERSCHAP VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Adriaan in 't Groen

Het ministerschap van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is een vak apart. Dat is te lezen in de hoofdstukken in dit boek en in de portretten van de ministers. De man of vrouw in die positie moet voortdurend laveren. Enerzijds zijn er de grondwettelijke en professionele vrijheden van de professionals en instellingen in het veld, die de bewegingsruimte van de minister beperken. Anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement en uiteindelijk ook de bevolking: hij of zij weet voortdurend kritische blikken op zich gericht. Tegelijk is het een invloedrijke positie: de minister is hoofd van het ambtelijk apparaat, heeft een voorbeeldfunctie, en moet het voortouw nemen bij veranderingen. Een ambt vol spanningen en paradoxen.

Het is een publiek ambt dat toch eenzaam is: voortdurend veel mensen om je heen, maar uiteindelijk ben je *alleen en persoonlijk* verantwoordelijk voor het werk van duizenden ambtenaren en ook nog *gedeeltelijk*, min of meer 'in je eentje' politiek aanspreekbaar voor het werk van honderdduizenden professionals in het beroepenveld van OCW. Ministers mogen, moeten dingen doen, die anderen in het geheel niet mogen¹: in het parlement spreken bijvoorbeeld. Dan staan ze alleen in vak 'k' van de Tweede Kamer² met op de tribune een paar getrouwe assistenten. Tientallen ambtenaren die 'het onderwerp doen' luisteren mee. Vaak op afstand. Die ministers komen wel samen in de minister-raad en dragen daardoor gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de gehele regering. Maar bij die ministersbijeenkomsten wordt niet het 'lief en leed' van het ambt gedeeld. Er is politieke en

departementale concurrentie, bijvoorbeeld wanneer begrotingen op het spel staan. Het ministerschap is dus invloedrijk, maar ook kwetsbaar: een grote verantwoordelijkheid die van de ene op de andere dag ter discussie kan komen te staan. Als het vertrouwen van de Tweede Kamer weg is, terecht of niet (de politieke werkelijkheid hoeft niet de echte te zijn), moet de minister haar of zijn ambt neerleggen. Dat gaat dan snel, soms binnen enkele uren. Er zijn dan geen mogelijkheden meer voor een minister om zich elders te verdedigen of te klagen. Ook als de fout door de minister niet persoonlijk is gemaakt. Of beter: de ministeriële verantwoordelijkheid gaat juist van de premisse uit dat de minister *juist* aftreedt als zij of hij de fout *niet zelf* heeft begaan. De dienende positie van het ambtelijk apparaat vloeit voort uit dat principe van ministeriële verantwoordelijkheid. Dat moet natuurlijk betekenen dat het ambtelijk apparaat moet doen wat ministers zeggen, of uit eigen kracht in naam van de minister *zijn* beleid uitvoeren, ook als dat volgens een ambtenaar strijdig zou zijn met zijn persoonlijk inzicht. Ministers moeten daar blind op kunnen varen.

De kennis van het maatschappelijke domein waarvoor ze verantwoordelijk zijn verschilt enorm tussen de ministers. Soms komen zij uit de wereld van onderwijs, wetenschap en cultuur; kennen ze alle haarvaten; hebben ze professionele ervaringen als bijvoorbeeld hoogleraar of schoolbestuurder. Soms komen ze vanuit de werelden van politiek en bestuur, en kennen ze alle krochten van partij of parlement. Soms komen ministers bij een kabinetsformatie binnen een paar minuten op een geheel ander domein terecht, omdat dat dan

1 Het handboek voor bewindspersonen van het secretariaat Ministerraad van Algemene Zaken is leuk. De ministers worden hier meer gezien vanuit de context van managementassist. Een gemiddeld, onschuldig voorbeeld, bijvoorbeeld bij 5.1.5. (versie 24 maart 2017).

2 In de oude huisvesting van de Tweede Kamer was dat genuanceerd anders.

plotseling politiek beter uitkomt bij de verdeling van de ministersposten. De legpuzzel van de kabinetsformatie is zeer onvoorspelbaar.³

Hoe pakt dat uit? Het hebben van een persoonlijke achtergrond in OCW heeft voordelen en nadelen. Grote inhoudelijke kennis en ervaring helpen bij de herkenbaarheid en het draagvlak onder professionals in het veld. Maar zij kunnen evenzeer leiden tot preoccupatie. Enige affiniteit of liefde voor het domein kan geen kwaad, maar kan ook verblinden. Daar kunnen anderen zich weer aan storen, bijvoorbeeld Kamerleden en ambtenaren. Politieke gevoeligheid helpt om effectief te kunnen zijn in het parlement. Uit de portretten blijkt dat ministers die vooral veel politieke ervaring hebben wat gemakkelijker met het parlement kunnen omgaan dan bewindslieden die dat niet hebben. Vooral bij grote wetgevingsprocessen is dat van groot belang. Als minister moet je politieke, normatieve kracht kunnen en willen uitoefenen. Het verschil met de voorganger moet inhoudelijk of procesmatig zichtbaar worden. De kennis daarvan kan snel worden geleerd. Dat moet je dan wel willen.

Op de kennis en kunde van ambtenaren draait de uitvoerende macht van de regering. Deze professionaliteit kent veel aspecten. In bepaalde jaren was er op het departement veel inhoudelijke kennis van de talrijke domeinen van onderwijs, kunsten en wetenschappen. Dat kwam gedurende de jaren van het constructieve onderwijsbeleid tot een hoogtepunt. Immers, ambtenaren moesten dat meer 'activistische' beleid vanuit het departement gestalte geven, verwoorden,

uitvoeren. Daarna brak een periode aan van besturen op afstand. Kennis van beleidsprocessen kwam meer op de voorgrond en de inhoud wat meer op de achtergrond. Dat wordt versterkt door de nu nog steeds bestaande overtuiging binnen het staatsapparaat dat niet alleen ministers moeten komen en gaan, maar dat ook topambtenaren niet te lang op een post moeten blijven, dat ze binnen het staatsapparaat meer moeten rouleren. Dat zou de flexibiliteit en onderlinge samenwerking bevorderen. Die roulatiegedachte doet steeds meer opgeld en daalt neer tot in de lagere regionen van het ambtelijk apparaat. Veel domeinkennis gaat hiermee verloren. Dat kan riskant worden als de minister ook geen domeinkennis uit eigen ervaring heeft opgebouwd.

Bij de verschillende ministers zien we een spanning tussen politieke doelen die zich vooral richten op de korte termijn en de doelen van leraren, wetenschappers en cultuur- en kunstbeoefenaars die lange termijn doelen voor ogen hebben. Beide groepen kunnen niet veel anders: politici worden gekozen op een verkiezingsprogramma dat voor de komende zittingsperiode van ten hoogste vier jaar wensen formuleert. Daarop worden parlementariërs gekozen en daar worden ministers met een kabinetsprogramma aan gebonden. Beide programma's spiegelen ook de tijdgeest van dat moment, ofwel de omgevingsfactoren die van invloed zijn op beleidsvorming en de praktijk van OCW. Uit de gesprekken met de bewindslieden blijkt dan dat zoiets door die diametraal tegenover elkaar staande tijdsperspectieven bij OCW extra lastig

3 Zeker als de zeer korte formatieperiode wordt vergeleken met de lang en minutieus verloopende programmatische gesprekken en onderhandelingen in de periode van de informatie.

is. Onderwijs, Wetenschap en Cultuur moeten zich richten op een decennium, of een hele levensduur. Beide snelheden, die van de politiek en die van OCW-professionals, ze vallen niet te omzeilen. Hier zit een intrinsieke spanning die beide grondrechten, die van de parlementaire democratie en die van de vrijheid van OCW kunnen schaden. Een lastig vraagstuk: de democratie vraagt om concretere doelen en meer transparantie, waarbij de termijnen eerder korter dan langer worden, terwijl het professionele veld juist de andere kant op neigt: langere ontwikkelingslijnen met een meer geduldig oog op resultaat. Wat kan of mag je doen als minister? Hier is stuurmanskunst gevraagd. Deze spanning tussen korte en lange termijn speelt wel heel bijzonder bij het domein van OCW. Fons van Wieringen beschreef dat zo in zijn reflectie op het werk van tien bewindslieden van OCW over dertig jaar in de interviewbundel *Hoog gegrepen*:

Wat (...) vooral opvalt is het in elkaar overlopen van oplossingen en problemen. Wat voor de ene bewindspersoon evident in de categorie oplossingen thuishoort is voor een volgend persoon geregeld onderdeel van de stroom problemen.⁴

Ik voeg daaraan toe, ook reflecterend op *Hoog gegrepen*, mijn waarneming dat politiek en ministers te vaak, met de beste bedoelingen, te hoog grijpen en daarbij nogal eens een keer hun mogelijkheden of slagkracht overschatten. Soms vergissen ze zich in de tijd die nodig is voor het proces van beleidsontwikkeling tot en met aanvaarding van wetgeving en efficiënte invoering⁵, soms overschatten ze de effecten van

wetgeving op het werk in het domein van OCW, zoals bijvoorbeeld de parlementaire onderzoekscommissie Dijsselbloem uitvoerig heeft laten zien.⁶

Een minister is leidend, normatief, met als basis de spelregels van de democratie, en daarmee tegelijkertijd ook luisterend, de volkswil volgend. Een paradox? Een ambtenaar heeft spelregels en kennis van zijn professie, maar is tegelijkertijd ook luisterend, de politieke wil volgend. Ook een paradox?

Dit boek toont dat in het unieke karakter van het ministerschap de sleutel van de democratie besloten ligt. Het is de werkelijkheid van verschillende verhalen over hetzelfde beleidsterrein. Het toont de niet eenduidige en daarmee kwetsbare democratie. Respect voor de ander, en het andere, kan veel goed doen. Is dat niet een notie van democratie? En met deze notie, de Nederlandse, met een verzameling van minderheden samenkomend in de idee van 'vrijheid van onderwijs, wetenschap en cultuur' als identiteitsdragers van onze samenleving, kan in de spiegel in de portretten van de bewindslieden worden waargenomen dat het ambacht van minister van OCW zich onderscheidt van andere ministers. De invloed raakt de haarvaten van ons zijn, terwijl de minister van OCW zich daar niet mag begeven. De kerntaak van een minister van OCW zou kunnen zijn een scharnierpunt te vormen bij het verbinden van minderheden met de gemeenschap, van het individuele met het collectieve, van het nationale met het internationale. Dat past in een honderdjarige traditie van een land met meerdere identiteiten dat op zoek is naar pacificatie.

4 Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995).

5 Voorbeelden te over; een enkel voorbeeld hier: de structuur van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs. Van Wieringen: "De cursusduur is een dertig jarig probleem." (*Hoog gegrepen* 182).

6 Uit ander parlementair onderzoek blijkt dat deze politieke overschatting ook bij andere maatschappelijke domeinen voorkomt.

COLOFON

ISBN 978-94-92513-09-0
NUR 680/697
© 2018, Ministerie van OCW

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



Hoe kiezen we wat de school moet meegeven aan de volgende generatie, als elke groep in de samenleving daar anders over denkt? Waarom mag de één wel met steun van de overheid programma's maken voor omroep of theater, en de ander niet? Wat moet worden onderzocht als niet elk onderzoek kan worden betaald? In een land waar geen enkele meerderheid zomaar zijn wil kan opleggen, zijn dat lastige vragen. *In de regel vrij* laat zien hoe Nederland in de afgelopen eeuw op eigen wijze vorm gaf aan onderwijs, cultuur en wetenschap. Een bijzondere ervaring, die bij de vraagstukken van de toekomst nog van nut kan zijn.

Dit toegankelijke en rijk geïllustreerde boek verschijnt bij het honderdjarig bestaan van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het beschrijft een eeuw in thema's, van burgerschap tot wetenschap en van media tot Mammoetwet. Daarnaast bevat het bijzondere interviews met alle oud-ministers sinds 1973.



9 789492 513090 >