

Basisvorming in het onderwijs

Het debat over inhoud en vormgeving van het voortgezet onderwijs in Nederland is al jarenlang sterk gepolariseerd. Onderwijskundigen, belangenorganisaties en politici lijken elkaar nauwelijks te verstaan. Ook binnen elk van deze categorieën zijn de tegenstellingen zo hoog opgelopen dat men gerust kan stellen dat ieder zich in de eigen loopgraven heeft verschanst.

Het naoorlogse onderwijsbeleid kan als onduidelijk en wisselvallig worden aangemerkt. Noch de Mammoetwet uit de jaren zestig, noch de Contourennota's uit de jaren zeventig hebben hierin verandering kunnen brengen. Integendeel. Het onderwijsbestel is sindsdien alleen nog maar pluriformer en complexer geworden. Elke poging tot stroomlijning lijkt te stranden op een ideologische patstelling tussen, globaal gesproken, enerzijds degenen die in het onderwijs het accent willen liggen op 'het bevorderen van gelijke kansen', en anderzijds de voorstanders van 'ontplooiing van individuele capaciteiten'. Zo is het voortgezet onderwijs steeds meer verstard geraakt, en dat terwijl diverse ontwikkelingen in de samenleving uitdrukkelijk dwingen tot aanpassingen.

Het is tegen de hier geschetste achtergrond dat de regering eind 1983 aan de WRR vroeg haar advies uit te brengen over de wenselijke inhoud, duur en structuur van de basisvorming in het onderwijs. Dit advies, waaraan de WRR twee jaar heeft gewerkt, is deze dagen verschenen in de vorm van het rapport *Basisvorming in het onderwijs*. Het rapport is mede gebaseerd op de uitkomsten van een dertigtal deelstudies over bepaalde aspecten van de problematiek, welke zijn uitgevoerd in opdracht van de raad. Deze studies worden eveneens door de WRR gepubliceerd, deels in de reeks 'Voorstudies en achtergronden', deels in de reeks 'Werkdocumenten'.

De term *basisvorming* is door de WRR omschreven als 'gemeenschappelijke en algemene vorming op intellectueel, cultureel en sociaal gebied, die als grondslag dient voor een verdere ontwikkeling van de persoonlijkheid, voor het zinvol functioneren als lid van de samenleving en voor een verantwoorde keuze van een verdere scholing en van een beroep'. De nadruk ligt hierbij op de termen *basis* (het betreft bekwaamheden die onmisbaar zijn voor het functioneren van de samenleving) en *gemeenschappelijk* en *algemeen* (het gaat om een leerprogramma dat voor iedereen gelijk

van inhoud is).

Hiermee is tevens de benaderingswijze gegeven die de raad in zijn werk als uitgangspunt heeft gehanteerd: hij heeft zich in eerste instantie verdiept in de vraag wat de *inhoud* van het gemeenschappelijke onderwijsaanbod dient te zijn. Pas als die vraag is beantwoord, komt aan de orde hoe dat gemeenschappelijke aanbod – en het eventueel in aanvulling daarop te geven onderwijs – het best kan worden gestructureerd.

Deze aanpak wijkt aanzienlijk af van de aanpak die in onderwijs- en beleidskringen al jarenlang meer gebruikelijk is. Meestal doet men in eerste aanleg afspraken over de wenselijke structuur van het onderwijs: moet de huidige pluriformiteit van schooltypen blijven bestaan, of verdient een 'middenschool'-achtige opzet de voorkeur? Het is nu juist die vraag, waarop het antwoord in de praktijk sterk door vooringenomenheden en gevestigde belangen blijkt te zijn ingegeven. Zo is men in een situatie beland waarbij men niet eens meer toekomt aan een discussie over de inhoud van het onderwijs, het vakkenpakket dat iedereen ten minste zou moeten volgen. In de praktijk leidt dat er onder meer toe dat scholen het ministerie van O&W met de meest uiteenlopende wensen en verlangens voor nieuw in te voeren vakken confronteren, terwijl het ministerie eigenlijk niet over criteria beschikt waaraan die verlangens kunnen worden getoetst.

Bij het bepalen van de wenselijke inhoud van de basisvorming heeft de WRR zich in eerste aanleg laten leiden door recente en te verwachten ontwikkelingen in de samenleving en de daaruit voortvloeiende behoeften. Daarbij is gebleken dat het niet strikt noodzakelijk is de basisvorming een totaal andere inhoud te geven dan thans, bij voorbeeld door de invoering van 'leergebieden' in plaats van de huidige vakken. Wel dient de *kwaliteit* van het onderwijs te worden verbeterd. Een belangrijk middel daartoe is de verbetering van de opleiding van docenten. Ook moet – gegeven de zwaardere eisen die de toekomstige samenleving aan haar leden zal stellen – de basisvorming langer van *duur* zijn.

Thans houdt de gemeenschappelijke basisvorming in feite op bij het verlaten van de basisschool, dat wil zeggen op ongeveer twaalfjarige leeftijd. Op dat moment worden leerlingen – dan wel hun ouders – ge-

dwongen tot het maken van keuzen waarvan zij de gevolgen nog lang niet altijd kunnen overzien, maar waardoor hun latere levensloop wél in hoge mate wordt vastgelegd. Te dikwijls blijken die keuzen beïnvloed door factoren als geslacht, sociale of etnische herkomst. Als gevolg daarvan dreigen maatschappelijke achterstanden veelal nodeloos tot in volgende generaties te worden gecontinueerd. De raad pleit er in zijn rapport voor, het beslissende keuzemoment uit te stellen tot 15- à 16-jarige leeftijd. Aan het einde van de eerste fase van het voortgezet onderwijs kan de keuze meer weloverwogen plaatsvinden.

Om deze reden is het begrijpelijk dat de raad zich in zijn rapport over de basisvorming concentreert op die fase, waar thans nog sprake is van zeer sterk uiteenlopende lesprogramma's. Afhankelijk van het schooltype ligt nu het accent op het bijbrengen van ofwel cognitieve ofwel praktische vaardigheden. In de door de raad voorgestelde basisvorming dienen deze twee te worden geïntegreerd. Als gevolg daarvan wordt de noodzaak van het laten voortbestaan van de huidige grote variatie aan afzonderlijke schooltypen veel geringer. Immers, de inhoud van het onderwijsaanbod zal in beginsel voor iedereen gelijk worden, althans – volgens het WRR-voorstel – voor 80 procent van de totale onderwijstijd. Tevens biedt deze nieuwe opzet mogelijkheden voor een zo noodzakelijke herwaardering van het huidige lager beroepsonderwijs, dat thans té zeer als 'restonderwijs' fungeert en dat maatschappelijk geen of weinig perspectieven biedt.

Toch gaat de WRR bij zijn voorstellen voor een nieuwe structuur van de eerste fase van het voortgezet onderwijs niet zo ver dat hij de invoering van één schooltype verplicht wil stellen. Scholen zullen slechts verplicht worden in de genoemde 80 procent van de onderwijstijd één bepaald, inhoudelijk uniform vakkenpakket aan te bieden, en wel op twee niveaus: het algemene streefniveau, dat in beginsel alle leerlingen moeten kunnen halen, en – per vak – een hoger niveau voor hen die dat kunnen en wensen. Aan het einde van de basisvorming dienen alle leerlingen een landelijk vast te stellen examen af te leggen op ten minste het algemene streefniveau.

De rol van de centrale overheid in de basisvorming zal hiermee worden beperkt tot het bevorderen van meer eenheid in de inhoud en het vaststellen en bewaken van de eindtermen. Wat betreft de overige aspecten van de basisvorming – duur, instructiewijzen en

groeperingsvormen – zijn de scholen vrij, zelf te kiezen. Om bestaande tendensen in de richting van een maatschappelijke tweedeling tegen te gaan, dient wel aan alle scholen de voorwaarde te worden gesteld dat zij de basisvorming op *beide* eerder genoemde niveaus aanbieden.

Dit zijn enkele hoofdpunten van het voorstel van de WRR. De raad verwacht dat met een minder omvangrijke en gedetailleerde wet- en regelgeving dan thans kan worden gekomen tot een basisvorming die de vrijheid van onderwijs zo veel mogelijk onverlet laat en die tevens beantwoordt aan de eisen die de samenleving in de toekomst zal stellen.

H.B. Entzinger
G.J. Kronjee

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Basisvorming in het onderwijs*: serie 'Rapporten aan de regering', nr. 27, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986.

Naar een flexibeler volkshuisvestingsbeleid

In de volkshuisvestingssector doet zich een merkwaardige samenloop van omstandigheden voor. Enerzijds lijken thans wetgevingsprocessen tot bekroning te komen die hun wortel veelal vinden in het groei- en interventiedenken van de jaren zeventig. Anderzijds klinkt, naar aanleiding van recente ontwikkelingen op de woningmarkt, de roep om liberalisering van het beleid steeds luider. De huidige wettelijke structuur van de volkshuisvesting is weliswaar slordig en wat chaotisch, maar blijkt in de praktijk toch opmerkelijk flexibel. Als echter alle wetten die thans op stapel staan, daadwerkelijk van kracht zouden worden, zou het systeem wel eens sterk aan flexibiliteit kunnen inboeten. Dit zou te betreuren zijn omdat de woningmarkt, na een situatie van langdurige algemene woningnood, zich thans aarzeland ontwikkelt in de richting van een wankel evenwicht tussen vraag en aanbod. Met het oog daarop vraagt het instrumentarium van het volkshuisvestingsbeleid om aanpassing, juist in de vorm van een grotere flexibiliteit.

Aldus luiden de belangrijkste conclusies van het onderzoek *Marges van volkshuisvestingsbeleid; naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige beleidssector*, dat wij in opdracht van de WRR hebben verricht. Het onderzoek vond plaats in het

kader van het WRR-project 'Marges van overheidsbeleid', waarover de raad over enige tijd aan de regering rapport zal uitbrengen.

In de huidige marktomstandigheden zullen de huren zich meer en meer moeten kunnen ontwikkelen conform de vraag- en aanbodverhoudingen en dus ook conform de voorkeuren van bewoners. In beginsel biedt het huidige instrumentarium van algemene huurtrend en gedifferentieerde huurharmonisatie een goede basis voor een flexibel huurbeleid. Dit blijkt onder meer uit het feit dat beleggers, in tegenstelling tot vele non-profit verhuurders, een marktgericht gebruik van dit instrumentarium weten te maken. Voor de toekomst zal moeten worden gerekend op een zeer bescheiden huurtrend en op zowel boventrendmatige als (steeds vaker) benedentrendmatige huuraanpassingen. Vooral in veel middelhoge en hoogbouwcomplexen lijkt een perspectief van huurbevrozing en huurverlagingen onvermijdelijk.

Verhuurders zullen – in onderhandeling met huurdersorganisaties – zo veel mogelijk hun eigen huurbeleid moeten kunnen voeren, binnen het flexibele kader van het huurtrend- en harmonisatiebeleid van het rijk. Zelf zullen zij daarbij goeddeels de financiële risico's dragen van het door hen gevoerd beleid.

Het verdient aanbeveling om object- en subjectsubsidie te integreren, waardoor voor bewoners met een laag inkomen een individuele huurbepaling geldt. Voor individuele huursubsidies zouden daarbij, net als in de premiesector, meerjarentoezeggingen kunnen worden gedaan, desnoods zelfs van iets lagere bedragen dan thans worden verstrekt. De door de regering voorgestelde Wet individuele huursubsidie dreigt echter alle aspecten rondom de subjectsubsidiëring vast te nagelen. Het is zeer de vraag of men zover moet gaan. Men vervalt zo van het ene uiterste (het regeren per circulaire) in het andere uiterste (alles in de wet vastleggen).

De toekomstige verhoudingen op de woningmarkt vergen niet primair een decentralisatie van de volkshuisvesting maar veeleer een privatisering ervan. De verantwoordelijkheden van huurders en verhuurders dienen te worden geactiveerd. Leningen voor nieuwbouw- en verbeteringsinvesteringen kunnen in principe geheel via de kapitaalmarkt lopen volgens jaarlijkse of meerjarige afspraken tussen rijk, beleggers en koepels van woningcorporaties.

De woonruimtedistributie kan, afgezien van een vestigingsregulering, buiten de sfeer van de woonruimtedistributie blijven. Waar geen schaarste heerst, is distributie onnodig. Waar schaarste heerst kunnen met (federaties van) woningcorporaties en particuliere beheerders afspraken worden gemaakt, waarbij de gemeenteraad de toewijzingsresultaten elk jaar *achteraf* kan toetsen.

Uitgangspunt van de voorgestelde herreguleringsoperatie is een concentratie van de wetgeving rondom het probleemveld volkshuisvesting. Als concentratiepunt komt de Woningwet het meest in aanmerking: van oudsher de basiswet voor de volkshuisvesting. De Woningwet zou moeten worden uitgebreid tot een complete basiswet en kan dan ook beter *Volkshuisvestingswet* heten. In zo'n wet dienen de Woningwet en de recentelijk voorgestelde Huisvestingswet te worden geïntegreerd. Regelingen als de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, de Huurprijzenwet woonruimte en de Wet individuele huursubsidie kunnen als wet verdwijnen en als algemene maatregelen van bestuur aan de Volkshuisvestingswet worden gekoppeld.

Rijk, provincies en gemeenten zouden in de toekomst jaarlijks een *Staat van de Volkshuisvesting* kunnen opstellen. Deze heeft onder andere een politieke controlefunctie en een politieke en beleidsfunctie. Op rijksniveau brengt deze Staat samenhang en lijn in een aantal documenten die thans afzonderlijk verschijnen: het Meerjarenplan Woningbouw, het Meerjarenplan Stadsvernieuwing, de Huurbrief en de Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van VROM.

C.A. Adriaansens en H. Priemus

C.A. Adriaansens en H. Priemus, *Marges van volkshuisvestingsbeleid; naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige beleidssector*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden' nr. V50, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-614031, toestel 4451.