

## DE ONDERWIJSNOTA-RUTTEN (1951) EN DE GROTE PARLEMENTAIRE STILTE

P.B. van der Heiden

### Inleiding

In december 1949 vond in de Tweede Kamer de behandeling van een ontwerp tot wijziging van de Lager-onderwijswet-1920 plaats. Deze wijziging bracht de grote versnippering van de onderwijswetgeving haarscherp aan het licht. Ingrijpen in de LO-wet bleek grote gevolgen te hebben voor het nijverheidsonderwijs, en vice versa. Dit was voor een meerderheid in de Tweede Kamer, waarvan J.M. Peters (KVP), H. van Sleen (PvdA) en J. Terpstra (ARP) de belangrijkste exponenten waren, aanleiding om de minister in een motie te vragen, met inachtneming van de vrijheid van onderwijs, 'een wetenschappelijk verantwoord plan van onderwijsvoorzieningen' op te stellen. De Kamer meende dat 'een sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen ter uitvoering van de achtjarige leerplicht noodzakelijk is'.<sup>1</sup> Op 19 juli 1951 zond KVP-minister F.J.Th. Rutten zijn *Nota betreffende onderwijsvoorzieningen*, ook bekend als (onderwijs)plan-Rutten en later als *Eerste Onderwijsnota*, aan de Tweede Kamer. De minister presenteerde de nota expliciet als een antwoord op de motie-Peters-Van Sleen.

In de nota sprak Rutten de hoop uit dat deze 'zal leiden tot besprekingen in de Staten-Generaal en daarbuiten'.<sup>2</sup> Wat betreft de besprekingen buiten het parlement zou de minister op zijn wenken bediend worden, maar de volksvertegenwoordiging liet de nota lange tijd links liggen. Twee op basis van de nota in 1952 ingediende wetsontwerpen, betreffende de algemene middelbare school (ams) en het voorbereidend hoger onderwijs (vho), wisten de Kamers evenmin in beweging te zetten. Het zou tot december 1953 duren eer er een summier voorlopig verslag op de nota verscheen. Rutten had toen al ruim een jaar plaats gemaakt voor J.M.L.Th. Cals, die de nota weliswaar had overgenomen, maar deze in antwoord op het verslag van de Tweede Kamer ingrijpend wijzigde. De wetsontwerpen-Rutten trok de nieuwe bewindsman in, om ze later gewijzigd op te nemen in de Wet op het voortgezet onderwijs, beter bekend als de Mammoetwet.

---

<sup>1</sup> HTK 1949-1950, p. 774. Voor een beschrijving van de wijziging van de LO-wet zie P.B. van der Heiden en P.G.T.W. van Griensven, 'Rutten verwekt een Mammoetje' in: P.F. Maas ed., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 3, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, band B, *Anticommunisme, rechtsherstel en infrastructurele opbouw* (Nijmegen 1992) p. 271-290.

<sup>2</sup> *Nota betreffende onderwijsvoorzieningen* (Den Haag 1951) p. 7.

De hierboven kort geschetste gang van zaken is opmerkelijk. Terwijl onderwijsorganisaties de nota aan een indringend onderzoek onderwierpen, negeerde de Tweede Kamer het stuk, terwijl zij zelf om de indiening van dit plan had gevraagd. In dit artikel zal een verklaring worden gezocht voor de stilte in het parlement rondom het plan-Rutten. Daaraan vooraf gaat een schets van het vigerende onderwijsstelsel, een overzicht van eerdere plannen tot onderwijsvernieuwing en een analyse van de nota-Rutten en de wetsontwerpen die daaruit voortvloeiden.

### **Het bestaande stelsel**

Figuur 1 geeft een overzicht van het schoolstelsel op het moment dat Rutten zijn nota opstelde.

#### **Figuur 1**

Bron: *Nota betreffende onderwijsvoorzieningen*

De onderwijswetgeving bood de aanblik van een lappendeken. De afzonderlijke schoolsoorten waren geregeld in een groot aantal wetten, die in verschillende tijden tot stand gekomen waren en daardoor volstrekt eigen regelingen kenden. Zo vond zowel het voortgezet lager onderwijs (vglo) als het uitgebreid lager onderwijs (ulo) zijn wettelijke basis in de Lager-onderwijswet,

was het nijverheidsonderwijs geregeld in de Nijverheidsonderwijswet, vielen de middelbare meisjesschool (mms) en de hogere burgerschool (hbs) onder het regime van de Middelbaar-onderwijswet, terwijl het gymnasium geregeld was in de Hoger-onderwijswet. Het lyceum kende in het geheel geen wettelijke regeling. Dit schooltype, een combinatie van gymnasium en hbs, was in de praktijk ontstaan. Van enige coördinatie tussen de verschillende wetten was nauwelijks sprake. Zolang een leerling nog in de eerste zes klassen van de lagere school<sup>3</sup> zat waren de problemen te overzien, maar daarna sloeg de onoverzichtelijkheid toe. De leerplicht kende zeven, en vanaf 1950 acht jaren verplicht onderwijs, terwijl het reguliere lager onderwijs in principe slechts zes klassen telde. Na die zes klassen ontstond er een veelvoud aan keuzes: de leerling kon de leerplicht 'uitzitten' op de lagere school in het zevende en achtste leerjaar, de leerling kon naar het tweejarig vglo gaan, naar het ulo, de mms, de hbs of naar het lyceum. Wilde een leerling echter naar het nijverheidsonderwijs, dan moest hij minstens zeven jaar lager onderwijs hebben gevolgd, zodat daar een aansluitingsprobleem bestond. Een zelfde problematiek bestond bij het land- en tuinbouwonderwijs.<sup>4</sup> Rutten probeerde de aansluiting met de ambachtsschool te vergemakkelijken door de instelling van voorbereidende klassen aan die school, waardoor de leerling het laatste jaar lager onderwijs bij het nijverheidsonderwijs kon volgen, een oplossing waarvoor de Tweede Kamer maar weinig enthousiasme op kon brengen, in tegenstelling tot de Senaat. De Tweede Kamer vreesde een te grote concurrentie voor het vglo, dat daardoor niet uit zou kunnen groeien tot een volwaardige onderwijssoort.<sup>5</sup>

Het onderwijsstelsel kenmerkte zich door doodlopende wegen. De aansluiting van de verschillende onderwijssoorten op elkaar was abominabel. Zo kende bijvoorbeeld het lager technisch onderwijs geen aansluiting op het middelbaar technisch onderwijs, zodat veel praktisch talent niet kon doorstromen. Het tussentijds veranderen van schoolsoort was vrijwel onmogelijk.

Het waren deze problemen, de versnippering van schoolsoorten en onderwijswetten en de aansluitings- en doorstroomproblematiek, die Rutten centraal stelde in zijn nota. Daarmee bevond hij zich in het gezelschap van een respectabel aantal voorgangers.

### **Eerdere pogingen tot onderwijsvernieuwing**

Onderwijsvernieuwing was bepaald geen nieuw item in de Nederlandse politiek. Al in 1903 stelde minister-president A. Kuyper de Ineenschakelingscommissie in, welke voorstellen moest ontwikkelen tot een betere af-

---

<sup>3</sup> Dit komt overeen met de groepen 3 t/m 8 van de huidige basisschool.

<sup>4</sup> Het land- en tuinbouwonderwijs viel echter onder het ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening.

<sup>5</sup> Vgl. Van der Heiden en Van Griensven, 'Rutten', p. 271-290.

stemming tussen de verschillende onderwijswetten.<sup>6</sup> Op basis van het rapport van deze commissie, in 1910 uitgebracht, diende de inmiddels aangetreden minister Heemskerk een viertal wetsontwerpen in. Op de dag dat deze voorstellen gepubliceerd werden, verloor het kabinet-Heemskerk (1908-1913) echter zijn parlementaire basis in de Tweede Kamer. Het daarop volgende kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) nam de ontwerpen weliswaar over, maar tot een parlementaire behandeling van de plannen is het niet gekomen.<sup>7</sup>

In 1921 presenteerde J.Th. de Visser, Nederlands eerste minister van Onderwijs in de kabinetten-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1925), een ontwerp van wet tot regeling van het middelbaar onderwijs. Belangrijk vernieuwend element in dit ontwerp was de gedachte om zowel het onderwijs dat voorbereidde voor het wetenschappelijk onderwijs als het algemeen vormend onderwijs in één wet te regelen. De ontwerpen-De Visser haalden het *Staatsblad* niet. Het archief van het ministerie van OKW werd verder nog gevuld met wijzigingsontwerpen van achtereenvolgens de ministers Waszink, Terpstra, Marchant, en Slotemaker de Bruïne. Van deze rij is vooral het ontwerp van Marchant interessant. Marchant, minister in het tweede kabinet-Colijn (1933-1935), ontwikkelde een 'grondslagenontwerp', een soort grondwet voor het onderwijs, waaraan de onderscheiden schoolsoorten hun wettelijke basis zouden ontleenen. Het ontwerp-Grondslagenwet heeft het ministerie echter nooit verlaten.<sup>8</sup>

In 1946 verscheen het Schema van de organisatie van het onderwijs, opgesteld door G. Bolkestein, minister van OKW van 1939 tot 1945. In dit schema introduceerde de oud-bewindsman een vierjarige algemene middelbare school (ams), naast de eveneens vierjarige ulo. Het verschil tussen de beide vormen zou inhoudelijk moeten zijn: op het ulo moest het kennen centraal staan, op de ams het inzicht. Evenals De Visser rekende Bolkestein zowel het algemeen vormend onderwijs als het voorbereidend hoger onderwijs onder het 'middelbaar onderwijs'. Zelfstandige gymnasia en hbs-en zouden op moeten gaan in lycea. Naast ams en lyceum zou een vijfjarige middelbare school voor meisjes bestaan. Het belangrijkste vernieuwende element in het *Schema* betrof de introductie van de brugklas. Op de drie genoemde vormen van middelbaar onderwijs zou de eerste klas een oriënterend karakter moeten hebben, waarna een definitieve schoolkeuze gemaakt zou kunnen worden.<sup>9</sup> Een door minister Gielen tijdens het kabinet-Beel (1946-1948) ontwikkeld wetsvoorstel werd nooit gepubliceerd. Niet bekend is in hoeverre hij Bolkesteins schema heeft overgenomen.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> N.L. Dodde, *Geschiedenis van het Nederlandse schoolwezen* (Purmerend 1981), p. 23-34. Tot het aantreden van minister De Visser ressorteerde het onderwijsbeleid onder het ministerie van Binnenlandse Zaken, hetwelk werd bestuurd door de minister-president.

<sup>7</sup> A. Bartels, *Een eeuw middelbaar onderwijs 1863-1963* (Groningen 1963) p. 250-252.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 252-265.

<sup>9</sup> G. Bolkestein, *Schema van de organisatie van het onderwijs. Eerste Deel* ('s-Gravenhage 1946). Overigens bleef het bij het 'eerste deel'.

<sup>10</sup> Gezien Gielens later geuite afkeer van de ams, is overname van elementen van Bolkesteins *Schema* weinig waarschijnlijk. Overigens sprak Rutten, die het ontwerp-Gielen erfde, geringschattend over 'dat vod van Gielen'. Volgens hem bestond het slechts uit

## De onderwijsnota-Rutten

In zijn nota greep Rutten expliciet terug op het rapport van de Ineenschelingscommissie uit 1910. De problemen waren nog steeds vergelijkbaar met die van rond de eeuwwisseling, maar het 'geestelijk en sociaal klimaat' was in de laatste eeuw, en zelfs in het laatste decennium, aanzienlijk veranderd. Er werden veelzijdiger en hogere eisen gesteld aan de burgers, en dus ook aan het onderwijs. Dit betekende niet dat 'het bestaande gebouw van onderwijsvoorzieningen moet worden afgebroken en een geheel nieuw moet worden opgebouwd', maar er moest een 'geleidelijke (re)organisatie van ons onderwijsbestel' plaatsvinden.<sup>11</sup> Rutten liet het hoger onderwijs en het land- en tuinbouwonderwijs buiten beschouwing, het eerste omdat het afzonderlijk behandeld zou worden, het tweede omdat deze onderwijsvorm niet onder zijn ministerie viel.

Hoofdbestanddeel van de nota was de schematische weergave van het door Rutten uitgedachte onderwijsstelsel. De bewindsman stelde voorop dat hij zich had laten leiden door onderwijskundige uitgangspunten, en allerlei bestuurlijk-juridische problemen niet had behandeld. Deze problemen zouden bij de concretisering van de nota in wetsontwerpen besproken kunnen worden. 'Richtpunt' in de nota was de gedachte dat de leerlingen later in de maatschappij een werkkring zouden hebben. Het onderwijs diende op die toekomstige werkkring voor te bereiden. De door de Ineenschelingscommissie voorgestelde driedeling in lager, middelbaar en hoger onderwijs was achterhaald, en moest plaats maken voor een vierdeling: kleuteronderwijs, basisonderwijs, voortgezet onderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Onder voortgezet onderwijs viel alle onderwijs tussen dat op de basisschool en de universiteit, dus zowel het vigerende vgl en ulo, als het technisch en huishoudelijk onderwijs, het middelbaar onderwijs en het onderwijs aan gymnasia.<sup>12</sup>

Als psycholoog wist Rutten uit de jeugdpsychologie dat de ontwikkeling van de jonge mens in fasen verliep, waarbij rond het zevende en twaalfde jaar cesuren waren aan te geven. De minister meende dat het onderwijsstelsel aan deze gegevens aangepast diende te worden. De intellectuele vorming diende niet eerder aan te vangen dan in het zevende levensjaar, terwijl vóór het twaalfde jaar nog geen sterke differentiatie in het onderwijs plaats mocht vinden. Rutten stelde voor om na het basisonderwijs<sup>13</sup> twee hoofdrichtingen te vormen, een voor leerlingen met een overwegend praktische intelligentie, en

---

een aantal kladvelletjes. Bron: gesprek auteur met prof. dr. J.M.G. Leune, waarin de laatste refereerde aan een gesprek met Rutten.

<sup>11</sup> *Nota betreffende onderwijsvoorzieningen*, p. 6-7.

<sup>12</sup> Hiermee ging hij een stap verder dan Bolkestein, die slechts het algemeen vormend en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als 'middelbaar' kwalificeerde. Overigens was Bolkestein nauw bij de totstandkoming van de onderwijsnota-Rutten betrokken.

<sup>13</sup> Rutten stelde in de nota dat het basisonderwijs idealiter vijf jaren zou beslaan, maar omdat het op korte termijn niet te realiseren zou zijn nam hij een zesjarige basisschool op in zijn onderwijsplan.

een voor meer theoretisch begaafden. Overgang van het ene naar het andere schooltype zou zo min mogelijk belemmerd moeten worden.

De internationalisering van de maatschappij eiste de opname van minstens een vreemde taal voor elk schooltype na het basisonderwijs, en de opkomst van de techniek maakte het gewenst dat technische vakken ook in het algemeen vormend onderwijs werden ingevoerd.

In onderstaande figuur volgt een visuele weergave van het door Rutten voorgestelde onderwijsstelsel.

**Figuur 2**

Bron: *Nota betreffende onderwijsvoorzieningen*

Een aantal elementen uit dit stelsel valt direct op. Het vglo was vervangen door het (aanvullend) eenvoudig voortgezet onderwijs (evo), terwijl het ulo had plaats gemaakt voor twee nieuwe schooltypes: de algemeen middelbare school (ams) en het voortgezet onderwijs voor eenvoudige administratieve werkkringen (eaw). Daarnaast werden gymnasium, hbs en lyceum gezamenlijk onder de noemer voorbereidend wetenschappelijk onderwijs geschaard. Het eenvoudig voortgezet onderwijs zou zowel aan zelfstandige evo-scholen

worden gegeven, als in de eerste twee klassen van het meer beroepsgerichte voortgezet onderwijs (dus niet van vwo en voortgezet onderwijs voor algemene doeleinden). Evo kwam hier dus in de plaats van de voorbereidende klassen aan de ambachtsschool. Het zou een soort brugklasfunctie krijgen; door kennismaking met de te volgen opleiding zou de leerling een betere oriëntatie bij de beroepskeuze hebben. Nieuw element in de nota was de organische aansluiting van de verschillende onderwijsniveau's. Een leerling die het lager technisch onderwijs had afgerond kon voortaan, via het uitgebreid technisch onderwijs, doorstromen naar het middelbaar technisch onderwijs. Bij het huishoudonderwijs gold een analoge regeling.

De instelling van twee nieuwe onderwijstypen, de ams en het voortgezet onderwijs voor eenvoudige administratieve werkkringen, zou het heetste hangijzer van de onderwijsnota worden. De laatste school zou de ulo-leerlingen met een voornamelijk praktische intelligentie moeten bedienen, terwijl de ams meer richting hbs zou gaan. Ams en hbs zouden een gemeenschappelijke tweejarige onderbouw kennen, waarna een definitieve schoolkeuze zou plaatsvinden. De hbs zou voortaan, evenals het gymnasium, zes leerjaren kennen, terwijl op deze school ook 'eenvoudig latijn' gedoceerd zou moeten worden.

### **De ontvangst in de Tweede Kamer: niemand thuis**

De Tweede Kamer ontving Ruttens nota op 20 juli 1951, een wat ongelukkig tijdstip, daar op deze dag het zomerreces aanving. Zij werd in handen gesteld van de vaste commissie voor Onderwijs.<sup>14</sup> Het zou tot de begrotingsbehandeling in december duren, eer er plenair enkele woorden aan de nota werden gependend.

In het voorlopig verslag bij de begroting van 1952 kwamen twee belangrijke problemen naar voren. Allereerst plaatsten sommige leden (CHU) kanttekeningen bij het instituut nota. Het was hen onduidelijk welke status de nota had, terwijl zij zich afvroegen in welke mate de Kamer en een eventuele volgende minister waren gebonden aan de denkbeelden in de nota. Belangrijkste bezwaar gold echter de ondermijnende werking die dergelijke nota's hadden op de verantwoordelijkheid van de regering, die nu immers vooraf de mening van het parlement peilde, in plaats van middels wetgeving de confrontatie met de Kamers aan te gaan. Deze mening werd buiten CHU-kringen in de Kamer niet gehoord. 'Vele leden' (KVP) waren erkentelijk voor de indiening, maar teleurgesteld over het ontbreken van een aantal elementen in de nota. Zij wensten een nadere uiteenzetting van de minister, met name betreffende de financiële gelijkstelling. 'Vele andere leden' (PvdA) vreesden dat zo'n nadere uiteenzetting behandeling van de nota zou vertragen.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Van de vergaderingen die deze commissie voor 1960 hield, zijn geen notulen aanwezig in het archief van de Tweede Kamer.

<sup>15</sup> *HTK 1951-1952, Bijl. A, 2300-VI, Begroting voor het departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen voor het dienstjaar 1952, nr. 11, VV, p. 1-2.*

Dat was ook de mening van de minister. De financiële en juridisch-technische problemen zouden wel aan de orde komen bij de behandeling van de op grond van de nota in te dienen wetsontwerpen. Wel had hij erop toegezien dat er in de nota geen beletselen voor verdere doorvoering van de financiële gelijkstelling zaten. Rutten wees het CHU-bezwaar van de hand. De Kamer had immers zelf om een plan gevraagd! Met de indiening van de nota wilde Rutten zich enkel de zekerheid verschaffen, dat hij geen onderwijstypen ging creëren waartegen de Kamer bezwaar had.

Bij de mondelinge behandeling van de begroting beet Stokman (KVP) het spits af. Zijn betoog bevatte een waarschuwing aan de minister: zonder financiële gelijkstelling geen nieuw onderwijsstelsel. In Stokmans woorden: 'Want de mooiste plannen zouden kunnen stranden op de onmogelijkheid deze te verwezenlijken binnen het kader van het Nederlandse onderwijsbestel, waarin het beginsel der pacificatie een karakteristiek element is.' Hij pleitte voor een verdere doortrekking van de financiële gelijkstelling voor het gehele voortgezet onderwijs. Voor het overige zweeg de pater over het onderwijsplan.<sup>16</sup> De PvdA'er Van Sleen sprak in warme bewoordingen over het plan. Rutten had de lijn van Van der Leeuw, PvdA-minister van OKW in 1945 en 1946, op de juiste wijze doorgetrokken. De plannen van Rutten liepen voor een groot deel parallel met de ideeën binnen de PvdA. Inhoudelijk wilde Van Sleen niet op de plannen ingaan.<sup>17</sup>

Deze opmerkingen van Van Sleen zullen de KVP tegen de borst hebben gestoten. De katholieken koesterden bepaald geen warme gevoelens voor Van der Leeuw, die niet ten onrechte werd verdacht van pacificatie-ondermijnende ideeën. Het zal de KVP wantrouwender hebben gestemd ten opzichte van het plan van Rutten, wiens 'doorbraakgehalte' binnen zijn eigen partij ook al de nodige reserves had opgeroepen.<sup>18</sup> Fortanier-de Wit (VVD) had grote waardering voor de nota, zonder er diep op in te gaan. Voor haar was de nota een goede discussiebasis, en als zodanig vergelijkbaar met een voorontwerp van wet. Wel wees zij op de problematiek rond het ulo. Op deze school werd les gegeven door onderwijzers met ulo-bevoegdheid. Zou er voor deze mensen op de ams nog plaats zijn, of zouden daar leraren met vhm-bevoegdheid gaan doceren?<sup>19</sup> Tilanus (CHU) was de enige die in het debat een dissonant geluid liet horen. Hij bracht wederom zijn partijstandpunt naar voren: het indienen van nota's zou niet stroken met de verantwoordelijkheid van de regering voor de wetgeving. De ARP'er Roosjen schaarde zich aarzelend achter deze visie. Daarnaast citeerde Tilanus enkele passages uit brochures van de Katholieke Jeugdbeweging en het *Katholiek MULO-Blad*, waarin de onderwijsnota sterk werd bekritiseerd. Deze negatieve geluiden prikkelden hem tot de vraag 'of nu werkelijk deze Nota de goede kant opgaat. Blijkbaar is deze materie nog niet rijp voor een eindoordeel.'<sup>20</sup>

---

16 *HTK 1951-1952*, p. 1136-1138.

17 *Ibidem*, p. 1139-1140.

18 Van der Heiden en Van Griensven, 'Rutten', p. 236-238.

19 *HTK 1951-1952*, p. 1146-1147.

20 *Ibidem*, p. 1149-1150.



Rutten deed zijn uiterste best om de KVP-fractie ervan te overtuigen dat ook hij voorstander was van een zo ver mogelijk doorgevoerde pacificatie, en betoogde nogmaals dat er in de nota geen enkel beletsel voor verdergaande financiële gelijkstelling aanwezig was. Een uitwerking van dit geheel zou beoordeeld kunnen worden bij de indiening van concrete wetsvoorstellen.<sup>21</sup> In tweede termijn merkte Stokman op dat hij die uitwerking dan maar zou afwachten; een duidelijke aanwijzing, dat er van de KVP weinig initiatieven voor behandeling van de nota te verwachten waren.<sup>22</sup>

Rutten was tevreden over de aandacht die zijn nota buiten het parlement had gekregen: '(...) in het koor van critici was er maar één die vals zong (...). Dat de geachte afgevaardigde de heer Tilanus zich daarvan de tolk zou maken, had ik niet verwacht'. De 'positieve waarde' van de door Tilanus geciteerde KJB-brochure kwalificeerde hij als 'twijfelachtig'. De constitutionele kritiek op de nota wilde er bij Rutten niet in; het was in zijn ogen niet ongebruikelijk dat de regering vooraf de mening van de volksvertegenwoordiging peilde.

De Tweede Kamer had de onderwijsnota goeddeels onaangeroerd gelaten, maar voor de goede verstaander was duidelijk dat er uit confessionele hoek, en met name van Ruttens eigen KVP, weinig steun te verwachten was. De CHU en in mindere mate de ARP hadden problemen met de indiening van de nota, omdat zij niet wisten wat zij er mee aan moesten, terwijl voor de KVP het ontbreken van een regeling aangaande de financiële gelijkstelling onverteerbaar was.<sup>23</sup> Slechts PvdA en VVD waren op hoofdpunten enthousiast over het eerste grootschalige plan tot onderwijsvernieuwing, sinds het rapport van de Inenschakelingscommissie. Zij drongen aan op spoedige parlementaire behandeling van de nota, terwijl de overige partijen zich daarover niet uitlieten. Stokmans opmerking was echter een duidelijk signaal dat in ieder geval de KVP weinig reden tot haast had.

## De Senaat over de nota

In het voorlopig verslag van de Eerste Kamer bij de begroting voor 1952, meenden 'enige leden' dat de onderwijsnota niet eerder in de Senaat kon worden behandeld dan na vaststelling door de Tweede Kamer. Gezien het feit dat deze mening niet werd weersproken, zal deze het algemeen gevoelen in deze Kamer hebben weergegeven. Overigens leefde ook in de Senaat het CHU-bezwaar dat de regering door de indiening van nota's haar verantwoordelijkheid ontliet. Ruttens toezegging dat met de indiening van wetsontwerpen niet op behandeling van de nota gewacht zou worden, had dit bezwaar echter grotendeels weggenomen.<sup>24</sup> In zijn memorie van antwoord bevestigde de minister nogmaals dat hij de behandeling van de nota niet af zou

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 1181-1182.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 1186.

<sup>23</sup> Een argument, dat in ieder geval ook voor de ARP zal hebben meegespeeld.

<sup>24</sup> HEK 1951-1952, Bijl. A, 2300-VI, VV, p. 3.

wachten, maar wetsvoorstellen zou ontwikkelen en indienen.<sup>25</sup> Hiermee tekende Rutten het doodvonnis voor zijn nota; waarom zou het parlement aandacht besteden aan een vage nota, terwijl er wetsvoorstellen aankwamen?

### **De wetsvoorstellen inzake ams en vho**

Op 18 juni 1952 diende Rutten een drietal wetsvoorstellen in bij de Tweede Kamer, ter regeling van respectievelijk het algemeen middelbaar, het voorbereidend hoger en het hoger onderwijs. De twee eerstgenoemde ontwerpen waren een wettelijke uitwerking van zijn onderwijsplan.

In zijn ontwerp voor het voorbereidend hoger onderwijs (vho) introduceerde Rutten het atheneum, dat in de plaats kwam van de hbs. Het atheneum zou, hoewel ook hier eenvoudig latijn werd ingevoerd, de moderne richting van het voorbereidend hoger onderwijs worden, terwijl het gymnasium de klassieke opleiding zou blijven. Het lyceum zou een combinatie van beide typen zijn, met een gezamenlijke een- of tweejarige brugperiode. De financiering van het vho zou worden gewijzigd. De rijksoverheid zou de kosten voor gemeentelijke scholen volledig vergoeden, evenals de salariskosten voor bijzondere scholen. De stichtingskosten voor bijzondere scholen zouden voor een groot gedeelte worden vergoed. Voor de 'overige materiële uitgaven' werd een bedrag betaald ter grootte van het produkt van het gemiddelde bedrag per leerling van overeenkomstige rijksscholen, en het leerlingenaantal.<sup>26</sup>

In het ontwerp tot regeling van het algemeen middelbaar onderwijs gaf Rutten de ams haar wettelijke vorm. Opvallend verschil met het onderwijsplan was dat de minister hier niet de opheffing van het uitgebreid lager onderwijs aankondigde, maar de ams náást het ulo projecteerde. De ams moest ontstaan door omzetting van een gedeelte van de hbs<sup>27</sup>, de handelsdagscholen en een (in eerste instantie beperkt) aantal ulo's. Aan de ams zouden docenten met een hbs-bevoegdheid moeten worden aangesteld.<sup>28</sup> De financiering zou ongeveer gelijk zijn aan die van het vho, hetgeen vooral voor bijzondere ulo's een verandering bracht: deze waren, aangezien zij hun wettelijke basis in de Lageronderwijswet hadden, volledig financieel gelijkgesteld. Iedere ulo ontving automatisch subsidie, terwijl de oprichting en subsidiëring van een ams afhankelijk zou zijn van een scholenplan, waarin de behoefte aan scholen in een bepaalde regio werd vastgesteld.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>26</sup> HTK 1951-1952, Bijl. 2595, Wet tot regeling van het voorbereidend hoger onderwijs, nr. 2, OvW en nr. 3, MvT.

<sup>27</sup> De hbs was oorspronkelijk een vorm van algemeen vormend onderwijs geweest, maar had zich geleidelijk ontwikkeld tot vho. Rutten wilde het oorspronkelijke deel overhevelen naar de ams.

<sup>28</sup> Dus geen onderwijzers met ulo-akte, zoals op de ulo gebruikelijk was.

<sup>29</sup> HTK 1951-1952, Bijl. 2594, Wet tot regeling van het algemeen middelbaar onderwijs, nr. 2, OvW en nr. 3, MvT.

## Reacties op nota en wetsontwerpen

Rutten had wederom een ongelukkig tijdstip gekozen om zijn voorstellen voor onderwijsvernieuwing in te dienen. Een week na indiening vonden de periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats, en kwam er een einde aan het kabinet-Drees II. Was het voor iedere bewindsman zeer de vraag of hij terugkwam, voor Rutten moet welhaast hebben vastgestaan dat hij niet meer zou terugkeren. Niet alleen was hij met tegenzin aan het ministerschap begonnen<sup>30</sup>, de Nijmeegse universiteit zou zijn leerstoel in de psychologie niet langer meer voor hem kunnen vrijhouden. Overgang naar een volgend kabinet zat er dus niet in. De parallel met de wetsontwerpen-Heemskerk uit 1913 dringt zich op. Het zou de ontwerpen-Rutten nauwelijks anders vergaan.

In onderwijskringen werd hevig gediscussieerd over de nota, en later ook over de wetsontwerpen. Alom werd Ruttens initiatief, het opstellen van een integraal plan voor het onderwijs, toegejuicht. De waardering voor de plannen van de minister liep echter nogal uiteen.

Het Katholieke Onderwijzersverbond had nogal wat bezwaren tegen de nota. Het meende dat de minister ten onrechte de toekomstige arbeidsplaats van de leerling als uitgangspunt had genomen; in de nota had de leerling als kind meer centraal moeten staan.<sup>31</sup> Een belangrijk bezwaar van het KOV gold de vervanging van het ulo door de ams en de school voor eaw. Met deze laatste vreesde het 'de schepping (...) van een witteboord-proletariaat, waaraan de maatschappij geen behoefte heeft'. De ulo-school moest, in ieder geval voor wat betreft het leerplan, behouden blijven.<sup>32</sup>

De openbare onderwijzers waren positiever over de onderwijsnota. Zij zagen daarin juist een positieversterking, aangezien in hun ogen de ams zou bestaan uit een vernieuwde ulo. 'Ulo-onderwijzers, uw tak van onderwijs en opvoeding zal en kan dan in een nieuwe vorm een nieuw tijdvak van bloei tegemoet gaan', liet *Het Schoolblad* zijn lezers juichend weten.<sup>33</sup> Een jaar later was de stemming in de Nederlandse Onderwijzersfederatie honderdtachtig graden gekeerd. De indiening van de wetsontwerpen, waarin de ams náást het ulo werd geprojecteerd, maakte de NOF duidelijk dat het einde van het ulo in zicht was. Verbitterd constateerde het blad dat de minister 'veel van de goodwill' aan het verliezen was.<sup>34</sup> De wetenschap, dat niet onderwijzers met ulo-akte, maar docenten met vmo-bevoegdheid aan de ams zouden doceren, zal aan de nieuwe opstelling niet vreemd zijn geweest.

Zij vonden steun bij de Nijmeegse hoogleraar in de pedagogiek J.J. Gielen, partijgenoot en ambtsvoorganger van Rutten, die zich tot de grootste criticus van de plannen ontwikkelde. Ook deze oud-onderwijzer vond het verdwijnen van het ulo, die door hervorming 'volmaakt' kon worden, onverteerbaar. De ams was 'een pedagogische jammergestalte'. In een wat zurig betoog brak hij de

---

<sup>30</sup> Vgl. Van der Heiden en Van Griensven, 'Rutten', p. 234-238.

<sup>31</sup> *Het Katholieke Schoolblad*, 17 nov. 1951-15 dec. 1951.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 16 feb. 1952.

<sup>33</sup> *Het Schoolblad*, 4 aug. 1951.

<sup>34</sup> *Ibidem*, 9 aug. 1952.

nota tot de grond toe af, verweet hij Rutten onwetenschappelijkheid en inconsequentie, en voorzag hij gevaarlijke nivelleringstendensen. 'Sterk geamendeerd is er wel iets goeds van te maken (...). Dan nog zal echter veel van de uitvoering afhangen', concludeerde hij.<sup>35</sup>

De verenigingen van docenten aan het vmo waren over het algemeen wat positiever over het plan-Rutten dan de onderwijzers. De katholieke lerarenvereniging St. Bonaventura bracht de minister hulde voor zijn 'constructief werk', doch vergeleek het met 'een groot betonnen gebouw in opbouw, waarvan de holle ruimten ons doen vragen, wat daarin zal worden ondergebracht'.<sup>36</sup> Over Gielen concludeerde de vereniging: '(...) zijn critiek is niet steeds fair.' Nadat Rutten zijn wetsontwerpen had ingediend, meende St. Bonaventura dat Cals de wetsontwerpen maar moest laten behandelen: 'Na de theorie is nu de praktijk aan de beurt'.<sup>37</sup>

De bekende onderwijsvernieuwer Kees Boeke liet minister Rutten weten grote bewondering voor de plannen te hebben, maar plaatste kritische kanttekeningen bij Ruttens uitwerking. Boeke stond als ideaaltype één school voor voortgezet onderwijs voor ogen, waar alle leerlingen na de basisschool heen zouden gaan, een 'middenschool' avant la lettre.<sup>38</sup> Dit ideaal zou nog lange tijd door de PvdA worden mee- en uitgedragen, alvorens experimenten met de middenschool uiteindelijk basisvorming in het voortgezet onderwijs op zouden leveren.

### **Eindelijk: een verslag**

Op 8 december 1953 stelde de vaste kamercommissie voor Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen het verslag op de onderwijsnota vast.<sup>39</sup> Het plan roerde volgens de commissie zoveel kwesties aan en riep zoveel vragen op, dat 'van een uitvoerige en gedetailleerde behandeling daarvan (...) geen sprake kan zijn'. Die zou plaats moeten vinden bij de behandeling van concrete wetsontwerpen.

Verschillende leden merkten op dat Rutten, die de nota presenteerde als antwoord op de motie-Peters-Van Sleen, enerzijds meer behandelde dan in de motie was gevraagd<sup>40</sup>, en anderzijds aan zaken in de motie voorbijging. Zo vroeg de motie expliciet om 'een stelsel van bevredigende wettelijke normen voor de oprichting en instandhouding van (...) bijzondere en openbare scholen', terwijl het plan daar geen aandacht aan besteedde. Dit was de meest fundamentele kritiek die de commissie uitoefende; verschillende leden

---

<sup>35</sup> Jos J. Gielen, *De Onderwijsnota-Rutten* (Breda z.j.). Overigens noemde Gielen in deze brochure het door Rutten sterk bekritiseerde stuk van de Katholieke Jeugdbeweging 'een uitstekende verhandeling'.

<sup>36</sup> *Weekblad van de Katholieke Lerarenvereniging St. Bonaventura* (1951), p. 285-287.

<sup>37</sup> *Ibidem* (1952) nr. 34, p. 403-405.

<sup>38</sup> *Vernieuwing van Onderwijs en Opvoeding* 10 (1951-1952) nr. 93, p. V-VI.

<sup>39</sup> *HTK 1953-1954*, Bijl. 2233, Nota betreffende onderwijsvoorzieningen, nr. , p.

<sup>40</sup> De motie sprak slechts van vgl., lager nijverheidsonderwijs en lager land- en tuinbouwonderwijs, terwijl het onderwijsplan het gehele voortgezet onderwijs minus het land- en tuinbouwonderwijs behandelde.

meenden dat, als deze problemen in de nota opgelost waren, de andere problemen minder moeilijkheden zouden opleveren. Het ontbreken van de financiële gelijkstelling was blijkbaar nog steeds een overwegend bezwaar. Voor het overige passeerden de opmerkingen die al bij begrotingsbehandelingen of in onderwijskringen waren gemaakt, nog eens de revue. De eventuele verdwijning van het ulo nam veel ruimte in de nota in, evenals de introductie van het evo. PvdA-commissielid Van Sleen poneerde hier het op Kees Boeke geïnspireerde idee van een voor iedereen verplicht tweejarig evo, na een vijfjarige basisschool, een idee waarvoor hij al jaren streed.<sup>41</sup>

De Tweede Kamer ging, gezien de druk die zij op Rutten had gezet om snel met zijn onderwijsplan te komen, teleurstellend oppervlakkig in op de nota. Misschien wel de belangrijkste opmerking in de nota gold de vraag aan de nieuwe bewindslieden, minister Cals en zijn staatssecretaris A. de Waal<sup>42</sup>, om hun mening te geven over de denkbeelden in de onderwijsnota-Rutten. Als antwoord op deze vraag, en als memorie van antwoord op het verslag van de Kamer, presenteerden zij op 18 februari 1955 de Tweede Onderwijsnota, die de basis zou vormen voor de Wet op het voortgezet onderwijs, de Mammoetwet.

## Conclusies

De wederwaardigheden van de nota-Rutten geven een merkwaardig beeld te zien. Opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer, werd zij door dit college nauwelijks besproken. Tot een mondelinge behandeling in het parlement kwam het al in het geheel niet. Een vrijwel identiek lot was de twee wetsontwerpen van Rutten beschoren. Deze werden, voor zij in de kamercommissie voor OKW waren besproken, ingetrokken door minister Cals. Hoe kon het gebeuren dat de Tweede Kamer de onderwijsnota, in de onderwijspers als van groot belang gekenschetst, vrijwel onbehandeld liet?

Een verklaring kan mogelijk gezocht worden in de rol van de KVP. Ruttens eigen partij, de grootste partij uit de regeringscoalitie, miste in het onderwijsplan een bevredigende regeling betreffende de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs. De waarschuwing van Stokman, dat van een onderwijsstelsel zonder gelijkstelling geen sprake kon zijn, sprak boekdelen. De KVP vreesde dat, door omzetting van het ulo-onderwijs in ams, het bijzonder onderwijs per saldo een achteruitgang zou beleven. Het ulo viel immers automatisch onder de pacificatie, het middelbaar onderwijs niet. Het is zeer aannemelijk dat de KVP hierin werd gesteund door de oppositionele ARP, eveneens een groot voorvechter van het bijzonder onderwijs.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. Van der Heiden en Van Griensven, 'Rutten', p. 271-277, waar Van Sleen probeerde het vgl. tot 'maatschappijsschool' om te vormen. Dezelfde benaming gebruikte hij voor het evo.

<sup>42</sup> Mejjuffrouw A. de Waal was de eerste vrouwelijke staatssecretaris in de Nederlandse parlementaire geschiedenis.

<sup>43</sup> De derde grote confessionele partij, de CHU, was geen groot voorstander van het bijzonder onderwijs. Zij zag veel meer in een openbare school met een sterke christelijke component.

Een tweede mogelijke verklaring betreft de status van de nota. In de betreffende parlementaire periode bereikte een flink aantal nota's van verschillende departementen het parlement. Van OKW verschenen in korte tijd drie van dergelijke nota's.<sup>44</sup> Parlementariërs, met name van de CHU, meenden dat discussies in het parlement aan de hand van concrete wetsvoorstellen dienden plaats te vinden, omdat aan de uitkomsten van discussies over een nota niemand gebonden was. De oplossing die Rutten koos, het indienen van wetsvoorstellen vóór de onderwijsnota door de Kamer behandeld was, betekende de doodsteek voor de nota. De Kamer kon immers aan de hand van de wetsvoorstellen het gehele onderwijsstelsel in beschouwing nemen, zodat behandeling van de nota overbodig werd. Het verslag dat uiteindelijk verscheen was dan ook uiterst summier en oppervlakkig.

Een derde element dat in beschouwing genomen dient te worden is de invulling die Rutten koos voor de motie-Peters-Van Sleen. In die motie werd immers gevraagd om een plan van onderwijsvoorzieningen ter uitvoering van de achtjarige leerplicht. De motie noemde expliciet het vglo, het lager technisch onderwijs en het lager land- en tuinbouwonderwijs. Rutten koos er echter voor om het gehele onderwijsstelsel te reorganiseren, waardoor de problematiek veel uitgebreider werd. Met name de plannen om het ulo te vervangen door twee nieuwe schooltypes, riepen veel weerstand op in de maatschappij, voornamelijk onder katholieken en antirevolutionairen. Door verbreding van de opdracht, onder gelijktijdige versmalling door het (bekritiseerde) weglaten van het land- en tuinbouwonderwijs en het hoger onderwijs, maakte Rutten de problemen groter, en werd duidelijk dat de reorganisatie een tijdrovend karwei zou worden.

Een laatste verklaring voor het lang uitblijven van een parlementaire discussie over plan en wetten is gelegen in Ruttens timing. Rutten diende zijn wetsontwerpen in precies een week voordat het kabinet wegens verkiezingen demissionair zou worden. Van een parlementaire behandeling onder Rutten zou naar alle waarschijnlijkheid niets meer komen, en het was nog maar de vraag of een nieuwe bewindsman zijn ideeën onderschreef. Cals, tot Ruttens verrassing benoemd tot zijn opvolger, trok de wetsontwerpen inderdaad in, waardoor de parlementaire behandeling werd geblokkeerd.<sup>45</sup>

Ondanks de geringe parlementaire aandacht voor de plannen van Rutten, zijn deze niet slechts in het OKW-archief bijgezet. Cals borduurde er uitgebreid op voort in zijn *Tweede Onderwijsnota*, en grote delen van het plan-Rutten zijn te herkennen in Cals' ideeën voor de Wet op het voortgezet onderwijs. Waar Rutten zich mocht beklagen over geringe aandacht van de Staten-Generaal, werd Cals er bijkans onder begraven. Vanaf het moment waarop hij zijn *Tweede Onderwijsnota* indiende zou het nog acht veel besproken jaren duren eer de

---

<sup>44</sup> Naast de onderwijsnota-Rutten verscheen een nota over het technisch onderwijs en een inzake experimenten op scholen.

<sup>45</sup> Rutten had, evenals Cals' vader, nooit veel interesse voor onderwijsproblemen bij zijn staatssecretaris bespeurd. CPG, Archief Duynstee, Rutten aan Duynstee, dd. 22 april 1977. Voor de verwondering van Cals senior: E. van Raalte, 'Niet minder na aan het hart lag hem de opvoeding van onze jeugd' in: Martin van Amerongen ed., *Over de doden niets dan goeds. Necrologieën van politici* (Amsterdam 1986) p. 84.

Mammoetwet het *Staatsblad* haalde. Een operatie die, volgens Cals, niet was gelukt zonder de basis die Rutten in zijn *Nota betreffende onderwijsvoorzieningen* legde.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Psychologisch Laboratorium van de Katholieke Universiteit Nijmegen, Archief Rutten, nr. 956, Cals aan Rutten, dd. 19 feb. 1955.